Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración
Carpetas Nos. 572 y 258 de 2015

Versión Taquigráfica N° 364 de 2015

NACIONALIDAD URUGUAYA

INFORMACIÓN DE LA ACTIVIDAD COMERCIAL O CREDITICIA DE USUARIOS, CONSUMIDORES O CONTRIBUYENTES

Versión taquigráfica de la reunión realizada el día 9 de diciembre de 2015

(Sin corregir)

PRESIDE: Señora Representante Cecilia Bottino.

MIEMBROS: Señores Representantes Pablo D. Abdala, Herman Alsina, Carlos Castaldi, Martín Couto, Paulino Delsa, Pablo González, Rodrigo Goñi Reyes, Pablo Iturralde Viñas, José Carlos Mahía y Ope Pasquet.

INVITADOS: Doctores Martín Risso Ferrand y Ruben Correa Freitas.

Por el Banco Central del Uruguay, doctor Jorge Gamarra, Vicepresidente y contadora Graciela Velázquez, Intendente de Supervisión Financiera.

Por la Cámara de Comercio y Servicios del Uruguay, doctor Claudio Piacenza, Gerente- Secretario; economista Ana Laura Fernández, asesora económica y doctor Diego Yarza, asesor jurídico.

Por Equifax S.A. – Clearing de Informes, ingeniero Pablo Silveira, Director Ejecutivo; doctora Carla Barboza, Gerenta de Legales, señora Agustina Navarro, asesora en Relaciones Públicas y doctor Martín Pesce, asesor legal.

SECRETARIA: Señora María Eugenia Castrillón.

PROSECRETARIO: Señor Manuel Nande.

SEÑORA PRESIDENTA (Cecilia Bottino).- Habiendo número, está abierta la reunión.

La Comisión tiene el gusto de recibir al profesor Martín Risso Ferrand a efectos de recabar su opinión sobre el proyecto de ley "Ciudadanía natural.- Sustitución de los artículos 3º y 5º de la Ley Nº 16.021".

SEÑOR RISSO (Martín).- Es un honor y un gusto ser convocado por una Comisión parlamentaria.

El proyecto de ley tiene dos artículos. El artículo 2º no tiene ningún problema desde el punto de vista jurídico; es típico de decisión política. Entonces, voy a ser breve.

Haré dos o tres precisiones generales para situar el tema y luego dos o tres comentarios puntuales sobre el artículo 1º del proyecto.

Siempre que se habla de ciudadanía y de nacionalidad hay que tener presente -porque lamentablemente la Constitución lleva a confusión- la distinción básica que existe entre estos dos términos. La ciudadanía refiere a la aptitud de una persona para ejercer los derechos políticos en el ámbito interno: ser elector, ser elegible, participar en los institutos de gobierno directo, etcétera. La Constitución es la que define quiénes son los ciudadanos, quiénes pueden participar en estas actividades. La nacionalidad refiere a algo distinto. La Constitución casi no trata este tema, es bastante confusa desde ese punto de vista. La nacionalidad refiere a algo exterior al Uruguay, a la protección diplomática que van a tener los nacionales uruguayos cuando se encuentren en el extranjero, al derecho de los nacionales a volver al Uruguay sin que se le cierren las fronteras, etcétera.

Históricamente, en el mundo se han manejado tres criterios para la atribución de la ciudadanía y la nacionalidad: ius soli -lugar de nacimiento-, ius sanguinis -la ascendencia de cada persona- y, mucho menos, ius laboris. Es importante tener presente que estos tres criterios se desarrollaron y llegaron a nuestra Constitución en determinado contexto histórico. En el siglo XIX -y buena parte del siglo XVIII- la realidad demostraba que ius soli era el criterio más importante para la atribución de los derechos de la ciudadanía porque la gente, en general, no se ausentaba de los países donde había nacido. Las personas nacían en un país y vivían y morían en él. El criterio de ius sanguinis únicamente se utilizaba para las personas que se iban del país; normalmente, se iban para no volver. Entonces, el criterio de ius sanguinis que se refería normalmente a la nacionalidad, daba a esa persona que se iba y no volvía a su país un significado emotivo, con aquella lejana patria en la que había vivido, y no pasaba de ahí

El criterio de ius laboris era excepcional. Apareció solamente en forma subsidiaria y muy limitada.

Ese mundo ha cambiado. Hoy, la realidad es muy distinta. Deberían cambiar los criterios en la materia. Actualmente, los cambios de país son absolutamente frecuentes. La mayoría de las personas -especialmente los jóvenes- siempre están con las valijas prontas. La voluntad de permanencia o de estar en un país prácticamente no existe. La mayoría de la gente -en especial los jóvenes- no tiene idea de dónde va a estar dentro de cinco años. Esto, en Europa, es increíble. Un estudiante va a primaria en un país, a secundaria en otro; empieza la universidad en uno y la termina en otro. Después, hace posgrados y trabaja en otro país. Recorre toda la Unión Europea sin mayores problemas.

Esto ha llevado a que cambie la discusión en el mundo. Ya no importan los derechos que se le reconocen a la persona que se fue de un país; el verdadero problema son los derechos que tienen las personas en el país en que se encuentran. Esta es la discusión en el mundo. El tema no es que los mexicanos y los centroamericanos que viven en Estados Unidos desde hace años y son millones sigan votando o teniendo relacionamiento jurídico con su país de origen, sino que esas personas tengan la protección que la Constitución y las leyes de Estados Unidos confieren y se les reconozcan sus derechos. Lo mismo está pasando -este es un problema verdaderamente complicado- en Europa con las olas migratorias que hay en estos momentos. Va a llegar un momento en que todas estas personas dejarán de ser asiladas. ¿Cuáles son los derechos que se les va a conferir? ¿Qué se les va a reconocer? A estas personas no les va a interesar su vínculo con su país de origen. Van a pretender que se les reconozcan los derechos en Europa, en los países en que están viviendo en la actualidad.

Otra característica del mundo moderno es que el vínculo con los Estados se ha deteriorado en forma alarmante. Prácticamente, uno se acuerda de la nacionalidad que tiene cuando hay algún campeonato internacional de fútbol y fuera de eso no existe más el concepto de nacionalidad. Hace cincuenta o sesenta años, había personas que estaban dispuestas a tomar las armas y ofrendar su vida en defensa de su país. Hoy,

es excepcional que en el mundo podamos encontrar personas con esas características. Tenemos un deterioro del vínculo verdaderamente importante.

Un tema de la realidad que hay que tener presente y que ahora es muy importante por la movilidad, es que la ausencia destruye todos los vínculos: de familia, de pareja, de hijos. El hecho de no haber estado mucho tiempo en un país es un elemento significativo y cambia las cosas.

En cuanto a mi opinión con respecto al artículo 74 de la Constitución, la segunda oración de este artículo ha tenido dos interpretaciones históricas y algún matiz que algún autor ha planteado. Yo siempre adherí a la posición mayoritaria de Jiménez de Aréchaga, Cassinelli, Barbagelata y Esteva, quienes sostuvieron, y me parece que es correcto, que en la Constitución el término "oriental" es sinónimo de "nacional" y el término "nacional" es sinónimo de las personas nacidas dentro del territorio de la República Oriental del Uruguay. Esto me lleva a pensar que el artículo 74 tiene una solución de principio, es decir que son ciudadanos todas aquellas personas nacidas dentro del territorio. Luego, agrega una solución de excepción -como solución de excepción de interpretación estricta- que dice que, además, y solamente en ese caso, van a ser ciudadanos los hijos de padre o madre nacidos en el territorio, que hayan nacido fuera del país. O sea que esta es una solución general, un criterio de principio y una norma de excepción y, por lo tanto, de interpretación estricta.

Existe un dato histórico que muchas veces escuché decir a Cassinelli -no tengo ningún elemento histórico que lo confirme- que explica la razón de este artículo. Aparentemente, se introdujo en la Constitución en el año 1918 a iniciativa del doctor Juan Andrés Ramírez, destacadísimo profesor de Derecho Constitucional, uno de los principales juristas del Uruguay. En algún momento de su vida, él pensó que podía llegar a ser presidente de la República, pero tenía un problema: su padre y madre habían nacido en Uruguay, pero él en el extranjero. En ese momento, el Partido Nacional impulsó la reforma ante esa posibilidad y lo que quiso hacer fue una norma absolutamente excepcional, reconociéndole la ciudadanía solo a los hijos de orientales -o sea, de personas nacidas en el territorio- que hubieran nacido en el extranjero.

Por otra parte, a mi juicio, el artículo 1º del proyecto tiene un problema de inconstitucionalidad. Extiende una norma de excepción que establece la Constitución y reconoce la ciudadanía a personas que no son hijas de personas nacidas en el territorio de Uruguay, sino que serán nietas. Como se trata de una norma de excepción, considero que esto es inconstitucional. Sin perjuicio de reiterar que esta ha sido la posición mayoritaria y posiblemente la doctrina más prestigiosa esté en esta línea, hay una segunda interpretación que a mí no me convence, pero reconozco que es una posibilidad interpretativa válida.

Por otra parte, buscando alguna alternativa, como la Constitución prácticamente no habla de nacionalidad, sino de ciudadanía, quizás podría extenderse no la ciudadanía a los nietos de personas nacidas en Uruguay, pero sí la nacionalidad; esto sería discutible. Extender la nacionalidad es un efecto más simbólico con las personas. Se les da una protección internacional que, en general, las personas no utilizan, pero podrían decir que son orientales y tener un vínculo sin conferirse la ciudadanía, lo que creo no se puede hacer.

Mi último comentario refiere al principio de igualdad; esto es complicado. Si la Comisión compartiera el criterio mayoritario, tendríamos que decir que la Constitución establece que solo podrán serlo aquellas personas nacidas en el extranjero que sean hijas de padre o madre nacidos en Uruguay. Ahí se acaba la cuestión. Pero si la Comisión va a extender este concepto, aparece un problema del principio de igualdad. ¿Por qué cortar esto en los nietos? ¿Por qué no seguirlo a los bisnietos, tataranietos o así indefinidamente? La mayoría de los países que tienen el criterio de ius sanguinis poseen habilitaciones constitucionales para establecer limitaciones. Eso permite zafar y moverse con el principio de igualdad. A veces, las limitaciones están en la propia Constitución. Pero no tenemos eso en Uruguay y si el tema se extiende no podría cortarse sin violar, claramente, el principio de igualdad.

Resumiendo, hay algunos problemas jurídicos en el artículo 1º, sin perjuicio de reconocer que existe otra corriente interpretativa. No hay nada que decir desde el punto de vista jurídico sobre el artículo 2º. Es una decisión típicamente política que no merece ninguna otra consideración.

SEÑOR PASQUET (Ope).- Agradezco la presencia del profesor Risso y la opinión que ha dado.

Aunque no es materia del proyecto de ley en consideración, quisiera hacer una pregunta sobre un tema que, a mi juicio, está estrechamente conexo con el que se acaba de abordar. El artículo 75 de la Constitución

establece quiénes son las personas que tienen derecho a la ciudadanía legal. ¿Ese elenco de personas con vocación de ciudadanía podría ser extendido por el legislador o tenemos que entender que esta es una enunciación taxativa que hace la Carta y que no puede haber ciudadanía legal más allá de los casos establecidos en el texto constitucional?

SEÑOR ABDALA (Pablo).- Me sumo a la bienvenida del profesor Risso. Su exposición ha sido muy enriquecedora. Debatimos este tema en el Período anterior, oportunidad en que este proyecto recibió media sanción de la Cámara de Representantes. Después, no prosperó en Senado por razones que no vienen al caso y, ahora, se replantea.

Este tema no nos toma por sorpresa porque lo estuvimos analizando por mediados del año 2014, al término de la Legislatura anterior. En el debate parlamentario sostuvimos esta misma posición, por una razón vinculada a la circunstancia de que el artículo 74 parece ser muy claro en lo que quiere decir, fundamentalmente en cuanto a la excepción que aquí establece. Entiendo que en estos asuntos no se puede interpretar por extensión, sino que la interpretación debe ser estricta y rigurosa. Supongo que cuando el artículo 74 de la Constitución se refiere a hijos, lo hace con sentido definido, no habla de descendientes de manera ilimitada. Por lo tanto, me da una gran tranquilidad la fundamentación que acabamos de escuchar, sobre todo que esta posición, la del profesor Risso sea, además, la de la mayoría de la doctrina.

Creo que hay un argumento que refuerza esta tesitura y tal vez sea de hecho: hemos convivido pacíficamente con la Ley Nº 16.021 durante un período prolongado porque es del año 1989. Si esa ley fuera restrictiva y, por lo tanto, violatoria del artículo 74, alguien, en algún momento, podría haber invocado esa inconstitucionalidad en la medida en que se le estaría cercenando, ni más ni menos, que su derecho a acceder a la ciudadanía natural y, sin embargo, por alguna razón no aconteció. Pero esto es un tema de valoración más bien de carácter político con relación a situaciones de hecho y no de derecho.

La pregunta que quiero formular tiene que ver con la alternativa que sugería el profesor Risso -que para mí también es novedosa-, vinculada con la posibilidad de que la ley pueda hacer una extensión de la nacionalidad y no de la ciudadanía. Lo pregunto porque la Constitución parece ser un poco confusa a la hora de tratar estos conceptos y si bien en alguna oportunidad hace referencia a la nacionalidad -por ejemplo, el artículo 81 del Capítulo V de esta Sección, cuando establece que la nacionalidad no se pierde por naturalizarse en otro país-, después parece referirse a la ciudadanía natural y, por lo tanto, a la forma de acceder a la ciudadanía, tanto la natural como la legal. La nacionalidad como tal no aparece definida en términos de que eventualmente podamos hacer referencia a determinada disposición para avanzar en esa dirección.

¿Cómo debería implementarse esa alternativa legal que sugiere el profesor Risso?

SEÑOR RISSO (Martín).- Con respecto a la pregunta del señor diputado Pasquet, la Constitución uruguaya es rígida y, por lo tanto, las soluciones constitucionales solo pueden ser modificadas en la medida en que haya una habilitación constitucional en este sentido. Es cierto que acá estamos hablando de derechos políticos y en materia de derechos humanos siempre se entiende que la Constitución establece una regulación de estándares mínimos que puede ser ampliada por la ley. Esto genera un problema interpretativo importante. Me da la impresión de que este artículo, ubicado fuera de la Sección II de la Constitución, no está refiriendo directamente a derechos humanos, sino a algo tan importante como eso pero separado, que es el ejercicio de la ciudadanía. La Constitución, sin ninguna habilitación a la ley, nos está diciendo quiénes pueden ser ciudadanos tanto naturales como legales y creo que eso es una regulación constitucional cerrada. Si la Constitución dijera -como lo hacen muchas normas-, por ejemplo, que los diputados son noventa y nueve pero la ley puede ampliar su número, en la medida en que no existe una disposición similar creo que no se podría ampliar ni agregar una nueva categoría para la obtención de la materia legal. Sí puede interpretarse qué quiere decir buena conducta -lo que es bastante complicado- o cómo se acredita la familia constituida en el país, lo que ha generado muchos problemas. ¿Esto significa una familia constituida en el Uruguay, cuyos cónyuges han contraído matrimonio en el Uruguay, que el concubinato se haya iniciado aquí o, simplemente, una familia constituida en el extranjero que viene a Uruguay, se radica y cumple con la norma? Hay una cantidad de imprecisiones en el artículo 75 que pueden ser aclaradas por ley, pero no se pueden agregar otras opciones.

Respecto a la interrogante del señor diputado Abdala, es cierto que la Constitución confunde, en cierta forma, nacionalidad y ciudadanía. En general, habla de ciudadanía y solo en el artículo 81 refiere a nacionalidad para decir que no se pierde ni aún por naturalización posterior. Eso tampoco es tan así. En el artículo 74 se habla del concepto de oriental que, históricamente, siempre estuvo asociado a la soberanía, al ius soli. ¿Quiénes eran los orientales de Artigas? Las personas nacidas en la Provincia Oriental; se podían trasladar, ir a Entre Ríos o a Corrientes y seguían siendo orientales. Hay un concepto histórico muy fuerte. En 1830, este concepto de oriental fue tan importante que uno de los nombres que se manejó fue el de Estado Oriental del Uruguay y después quedó en República Oriental del Uruguay. Con esto, lo que se quería era utilizar esa expresión que realmente definía a los habitantes de la hoy República Oriental del Uruguay. Creo que la expresión "oriental" refiere claramente a la nacionalidad.

Tengo dudas de que se pueda extender la noción de nacionalidad más allá de los hijos de padre o madre nacidos en Uruguay. De todas formas, la duda que tengo no es tan clara porque el artículo 74 habla de ciudadanía. Creo que este tema no es grave. No se está alterando la esencia de la Constitución. Si damos la ciudadanía a personas que no están comprendidas en la Constitución, la estamos violando. Estamos haciendo que la Constitución diga cosas que no dice. En cambio, con la nacionalidad y teniendo en cuenta que simplemente estamos hablando de una protección diplomática que en los hechos no existe para nietos o bisnietos de uruguayos, el tema no sería grave y, con una duda interpretativa, podría extenderse la noción de nacionalidad. Reitero que, en mi opinión, en cuanto a la ciudadanía, es imposible.

Quiero recalcar que si bien mi posición puede coincidir con la doctrina mayoritaria, en este caso, hay dos posiciones y las dos son razonables. No es que la otra sea una disparate o insostenible. A mí la que más me convence es la mayoritaria y la tradicional. La otra no está mal; de ninguna manera.

SEÑORA PRESIDENTA.- Agradecemos la exposición del profesor Martín Risso.

(Se retira de sala el profesor Martín Risso Ferrand)

(Ingresa a Sala el doctor Ruben Correa Freitas)

SEÑORA PRESIDENTA.- La Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración de la Cámara de Representantes tiene el gusto de dar la bienvenida al doctor Ruben Correa Freitas.

SEÑOR CORREA FREITAS (Ruben).- Buenos días a los señores miembros de la Comisión de Constitución, Legislación y Administración de la Cámara de Representantes.

En primer lugar, quiero expresar mi agradecimiento por el alto honor de haberme invitado en la mañana de hoy para informar a la comisión sobre este proyecto de ley, que ha aprobado la Cámara de Senadores. Es un proyecto de ley que en lo personal me genera una enorme alegría porque recoge una tesis que vengo sosteniendo desde hace muchos años, concretamente desde 1993, en la primera edición de mi libro "Derecho Constitucional Contemporáneo", que es el manual de enseñanza que utilizo en la enseñanza del Derecho Constitucional en la Facultad de Derecho de la Universidad de la República, en la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad de la Empresa y que utilicé hasta este año en la Escuela Nacional de Policía, donde di clases durante quince años.

Creo que es importante señalar que este proyecto de ley tiene su origen también en una tesis que sostuve allá por el año 1984, como consecuencia de una ponencia que realicé en unas jornadas de Derecho Comparado Argentino- Israelí, celebradas en la ciudad de Buenos Aires en ese año.

En esa ocasión, conjuntamente con el doctor Ramón Valdés Costa y con el doctor Daniel Hugo Martins, en la ponencia yo hice un planteo sobre el tema de la nacionalidad y la ciudadanía, dándole un enfoque diferente al que tradicionalmente le venía dando la Cátedra de Derecho Constitucional, desde un artículo que publicó el doctor Justino Jiménez de Aréchaga, el gran profesor de Derecho Constitucional, en el tomo 55 de la revista de derecho "Jurisprudencia y Administración". Allí él sostuvo que, en realidad, solamente son uruguayos los nacidos en el territorio nacional. En otros términos, Jiménez de Aréchaga cambió la posición que había sostenido en su libro "La Constitución Nacional", conocido por todos; la Cámara de Senadores volvió a

publicar esta obra, que es excelente, pues es un análisis exegéquito que hace Jiménez de Aréchaga artículo por artículo de la Constitución de 1942, pero que tiene enorme actualidad. En este artículo que el doctor Jiménez de Aréchaga publicó allá por el año 1956 cambió su posición sosteniendo que únicamente deben ser considerados uruguayos los nacidos en el territorio de la República.

En la Cátedra de Derecho Constitucional de nuestro país se enseñaba que los nacidos, los hijos de padre o madre oriental, si bien de acuerdo con la Constitución uruguaya tienen la ciudadanía natural, serían extranjeros. Inclusive, yo relataba en la Comisión de Constitución de la Cámara de Senadores que esta era una pregunta del segundo llamado, es decir, se les realizaba a aquellos alumnos que estaban en duda para los tribunales, porque es una pregunta bastante compleja.

Concretamente, hay que distinguir entre nacionalidad y extranjería, por un lado y, ciudadanía natural y legal por otro: son dos conceptos distintos. Según Jiménez de Aréchaga, reitero, en esta segunda postura que fue la que más influyó en los últimos cuarenta años en nuestro país, hasta el año 1984 en que yo sostuve la tesis contraria, se sostenía que los hijos de padre o madre oriental debían ser considerados extranjeros.

La ponencia que llevé a Buenos Aires se originó ante un planteo realizado por el profesor Ramón Valdés Costa, quien me dijo que había muchos uruguayos que habían sufrido el exilio y que estaban preocupados por este problema de que se consideraran extranjeros los hijos de padre o madre oriental.

Entonces, yo realmente me puse a estudiar el tema y llegué a la conclusión de que, en realidad, en la Constitución uruguaya hay una confusión entre los conceptos de nacionalidad y ciudadanía, a diferencia de lo que sucede en la mayor parte de las constituciones en el Derecho Comparado. En general, tanto en Europa como en América Latina, las constituciones distinguen, por un lado la nacionalidad y la extranjeridad y, por otro, el tema de la ciudadanía.

En el Uruguay, en una posición de los constituyentes de 1930 -no sabemos por qué, pero el hecho es que se ha mantenido inalterable hasta la fecha- pese a que la Constitución española, de Cádiz, de 1812 distinguía entre nacionalidad y ciudadanía, sin embargo, el constituyente patrio, desde 1830 hasta la fecha, mantuvo esta regulación tan especial, en la cual mezcla los conceptos de nacionalidad y de ciudadanía.

El hecho es que la ley Ortiz, del año 1989, vino a solucionar parcialmente el tema, en el sentido de establecer concretamente quiénes tienen derecho a la nacionalidad. Y la Ley Nº 16.021, en forma muy clara, interpretó correctamente la Constitución de la República afirmando que son nacionales, o sea, que tienen derecho a la nacionalidad, no sólo los nacidos en el territorio de la República, sino también los hijos de padre o madre oriental.

Hasta ahí, todo bien. Yo celebré este tema, esta solución que dio el legislador en el año 1989, cuando publiqué la primera edición de mi libro "Derecho Constitucional", pero, en cambio, critiqué, porque entendí que era una injusticia, el hecho de que no se le reconocieran los derechos a la nacionalidad y a la ciudadanía a los nietos, es decir, a los hijos de los hijos de padre o madre oriental nacidos en el extranjero. En el año 1989 se puede comprender que el legislador haya sido cuidadoso y dijo: "Bueno, vamos a reconocer esto, pero no vamos a avanzar tanto".

En el año 2012 recibí una llamada del ex Ministro de Relaciones Exteriores, doctor Luis Almagro; me convocó a su despacho para plantearme el tema de la nacionalidad y la ciudadanía. Me dijo que estaba sumamente preocupado porque tenía la cancillería llena de hijos de uruguayos a quienes tenía que decir que debían tramitar la ciudadanía legal porque, de acuerdo con la legislación uruguaya, eran extranjeros. Él comentó que estaba pensando en un proyecto de ley y le dije que a mí me alegraba mucho porque era la posición que yo venía sosteniendo desde el año 1993; creo que es un buen paso que va a dar el legislador en este tema. A raíz de ello me solicitó una consulta escrita que evacué con fecha 28 de octubre de 2012, en la cual expuse mi posición favorable al proyecto de ley que, en ese momento, estaba elaborando el Poder Ejecutivo para remitir al Parlamento.

En consecuencia, sostengo ante esta Comisión que el proyecto de ley que está aquí a consideración hace justicia con los nietos de uruguayos. Además, creo que el legislador ha sido cuidadoso desde el momento en que a los nietos no les confiere la nacionalidad, sino la ciudadanía natural. Es importante aclarar esto; no sé si el legislador lo hizo ex profeso, pero como profesor tengo la obligación de aclararlo.

El proyecto de ley es muy claro cuando en su artículo 1º dice: "Sustitúyese el artículo 3º de la Ley Nº 16.021, de 13 de abril de 1989, por el siguiente:.- Artículo 3º.- Los hijos de las personas a quienes por el artículo 2º de esta ley se les otorga la calidad de nacionales, nacidos fuera del territorio nacional, tendrán la calidad de ciudadanos naturales".

Quiere decir que el legislador, en ese aspecto, con respecto a los nietos, les confiere la ciudadanía natural, pero no la nacionalidad; son dos conceptos distintos. De todas maneras, me parece que es justo, que se adecua a la Constitución uruguaya y que es potestad del legislador establecer esta disposición, reconociendo a los nietos de aquellos uruguayos nacidos en el territorio de la República, para que también tengan la calidad de ciudadanos naturales.

Comparto también el artículo 2º del proyecto de ley, con respecto a la justificación de los extremos requeridos en el artículo 4º, que se hace ante la Corte Electoral, y que se debe cumplir, por lo menos, con dos de los requisitos establecidos en los diversos literales del artículo 5º de la Ley Nº 16.021.

En principio, esto es cuanto tengo que informar a la Comisión.

SEÑOR ABDALA (Pablo).- Me sumo a la bienvenida al doctor Correa Freitas. Es un gusto tenerlo en la Comisión y, por cierto, creo que integra el elenco de los referentes que nuestro país tiene en materia de Derecho Público y Constitucional.

Quiero hacer un pregunta bien concreta y específica, porque esta posición del doctor Correa es conocida, como lo era la del doctor Risso, que se fue hace algunos minutos. Era sabido que respecto a este tema hay dos posiciones y, como dijo hace un rato el doctor Risso, las dos son muy sustentables y muy legítimas, no solo en la parte formal, sino también en la sustantiva.

Mi pregunta es la siguiente. En la lógica de la posición que esgrime el doctor Correa, que sería una interpretación más amplia, porque no se limitaría a los hijos en sentido estricto, sino que interpretaría que cuando se habla de hijos se incluye también a los nietos, ¿cuál sería la razón por la cual el legislador debería interrumpir ese reconocimiento en la segunda generación? ¿Por qué esa interpretación más amplia no se extiende también a los bisnietos y así sucesivamente? Porque si la Constitución no distingue se supone que no hay un límite y dicho límite parecería que no lo debiera poner caprichosamente el legislador o no debiera ser motivo de una decisión política. En todo caso, debería emanar del poder constituyente.

Esa es la duda que se me genera, más allá de los fundamentos que acabamos de escuchar, que me parecen sumamente sensatos.

SEÑOR PASQUET (Ope).- Agradezco al distinguido amigo, doctor Correa Freitas su comparecencia y el informe brindado, para ilustrarnos en la consideración de este proyecto de ley.

Quiero tener la certeza de que entendí bien su criterio. En ese sentido, de acuerdo con ese criterio, el legislador podría ampliar, sin restricción alguna, el elenco, tanto de los nacionales, de los ciudadanos naturales, como de los ciudadanos legales; es decir, el legislador podría decir que, además de las vías de acceso a la ciudadanía legal establecidas en el artículo 75 podrían crearse otras y, en ese sentido, no habría restricción alguna.

Las normas constitucionales en materia de ciudadanía y nacionalidad no establecerían categorías cerradas, sino que, aunque no exista ninguna cláusula de apertura a lo que la ley pueda disponer, tendría que entenderse que está implícita y que esta es materia abierta a la regulación legal. Eso es lo que entendí y querría saber si efectivamente es así.

SEÑOR CORREA FREITAS (Ruben).- En primer lugar, con respecto a la consulta del señor representante nacional Abdala, debo decir lo siguiente.

En esta materia, es el legislador el que establece los límites, a mi juicio. Perfectamente podría avanzar un poco más y reconocer a los bisnietos, por ejemplo, en el tema de la ciudadanía natural. Pero lo que pasa acá es un tema distinto.

El razonamiento que yo hago es el siguiente.

Primero, ¿cómo explicamos nosotros, desde el punto de vista lógico, que los hijos de quienes son nacionales, es decir, de quienes tienen derecho a la nacionalidad, sean extranjeros? Por eso es que yo sostengo que si reconocemos la nacionalidad a los hijos de padre o madre oriental nacidos en el extranjero, me parece absolutamente lógico y racional que los hijos de esos nacionales uruguayos trasmitan esa calidad a sus hijos y ahí se interrumpe, a mi juicio. Esa es mi interpretación, pero reconozco que puede haber otras que se tomen en sentido estricto, es decir: "No, acá se terminó y es solamente esto", que fue lo que estableció el legislador en 1989 cuando dijo que se le reconocía la nacionalidad a los hijos de padres o madres uruguayos, nacidos en el extranjero.

Creo que el debate debe centrarse en quiénes son uruguayos. Recuerdo que el senador Bodaberry me hizo esa pregunta. Fue la última pregunta que se me hizo en la Comisión de Constitución y Legislación de la Cámara de Senadores: ¿Quiénes son uruguayos? Según Jiménez de Aréchaga son uruguayos los nacidos en el territorio de la República. De acuerdo con mi tesis y con lo que afirma la Ley Nº 16.021 son uruguayos tanto los nacidos en el territorio de la República como los nacidos en el extranjero que sean hijos de padre o madre oriental. En consecuencia, por lógica, los hijos de esos nacionales también tienen derecho a la ciudadanía natural. Ahí está el límite y creo que ha estado bien. Tiene que ser racional y realmente adecuado para regular esa disposición. Esa es mi interpretación.

Con respecto a la pregunta realizada por el diputado Pasquet debo decir que no he hablado de la ciudadanía legal. A mi juicio, el legislador no puede ir más allá de lo que estableció el constituyente. ¿Por qué? Porque claramente el constituyente en el artículo 75 dice quiénes tienen derecho a la ciudadanía legal. Quiero ser claro. Yo no he escrito nada y no he dicho nada con respecto a la ciudadanía legal. Creo que al respecto el legislador no puede ampliar. Estoy hablando con respecto a la nacionalidad y a la ciudadanía uruguaya, que es algo distinto. Ahí es donde está el problema de la interpretación de este artículo 74 de la Constitución. Reitero: a mi juicio son uruguayos, tanto los que nacieron en el territorio de la República -hombres y mujeres- como los hijos de padre o madre oriental, siempre que se avecinen en el territorio de la República y se inscriban en el Registro Cívico, que son los requisitos que exige el constituyente. Es decir, el constituyente no solamente admite la ciudadanía natural y, en consecuencia la nacionalidad, a los hijos de padre o madre orientales nacidos en el extranjero, sino que les pide dos requisitos fundamentales: avecinarse en el país e inscribirse en el Registro Cívico.

SEÑOR PASQUET (Ope).- El doctor Correa Freitas manifiesta que, a su juicio, los criterios son distintos. Hay un criterio para asignar la ciudadanía natural y otros para asignar la ciudadanía legal. Confieso que no termino de entender la lógica de estos criterios distintos, porque el estatus de ciudadano natural es superior al del ciudadano legal en la medida en que el ciudadano natural puede ejercer derechos y asumir responsabilidades a las que, en principio, no puede acceder el ciudadano legal, verbigracia ser presidente de la República. También hay regímenes distintos para unos y otros ciudadanos para integrar la Suprema Corte de Justicia. Los ciudadanos legales pueden hacerlo, pero solo en la medida en que tengan determinada edad. Quiere decir que la situación del ciudadano natural es superior en cuanto al elenco de derechos disponibles para él que la del ciudadano legal. Entonces, teniendo presente esa diferencia, me parece que no pueden ser más amplios los caminos de acceso a la ciudadanía natural, o sea el estatus superior, que los caminos de acceso a la ciudadanía legal, que sería el estatus inferior respecto a la ciudadanía natural. Si decimos que las vías de acceso a la ciudadanía legal son estrictamente las establecidas en el texto constitucional sería un numerus clausus, como se dice. Entonces, no entiendo cómo después se permite que la ley pueda ampliar las vías de acceso a la ciudadanía natural. Por lo tanto, sería más fácil acceder al estatus superior -el de ciudadano natural- que al estatus inferior, que es el del ciudadano legal. Allí es donde se produce una incongruencia, pero quizás haya entendido mal. Agradezco al doctor Correa Freitas que nos ilustre al respecto.

SEÑOR CORREA FREITAS (Ruben).- Lamento mucho el razonamiento que está haciendo el diputado Pasquet, porque creo que está confundiendo los temas.

La Constitución uruguaya regula, por un lado, la ciudadanía natural y, por otro, la ciudadanía legal. Nuestra interpretación no implica más facilidades a los ciudadanos naturales respecto de los ciudadanos legales. Creo que es un razonamiento absurdo y totalmente ilógico porque, de acuerdo con la Constitución, todos los

extranjeros tienen derecho a la ciudadanía legal. Cualquier extranjero que cumpla los requisitos establecidos por la Constitución tiene derecho a la ciudadanía legal. Es más, la Constitución da a la Asamblea General la potestad de otorgar la ciudadanía legal a hombres y mujeres extranjeros por servicios notables o méritos relevantes. O sea que es más amplia la ciudadanía legal. Acá estamos hablando de otra cosa. Cuando nos referimos a ciudadanía natural, nos limitamos a los que nacieron en el territorio de la República, a los hijos de padre o madre oriental. Ahora se está admitiendo que los hijos de los nacidos en el extranjero que son nacionales tengan derecho a la ciudadanía natural. Ahí se terminó; no es más amplio. Lamento mucho no compartir ese razonamiento. No es más amplio por la sencilla razón de que cualquier extranjero que cumpla con las condiciones establecidas en el artículo 75 tiene derecho a la ciudadanía. Aún más: la Asamblea General tiene la potestad de otorgar la ciudadanía legal a cualquier persona, a cualquier extranjero, hombre o mujer, por servicios notables prestados a la República.

A mí no me convence el razonamiento; creo que es ilógico e irracional. Considero que de ninguna manera la interpretación que estamos dando nosotros permite que la ciudadanía natural sea más amplia que la legal. Lamentablemente, no estoy de acuerdo con eso

SEÑOR PASQUET (Ope).- Señora presidenta: comprenderá que me sienta aludido y que deba contestar la alusión, porque mi opinión, apenas esbozada, ha sido calificada, en tres minutos, de irracional y absurda. Por ello, me siento obligado a formular alguna declaración.

Francamente, no creo haber incurrido en ninguna irracionalidad, porque no se trata de que puedan entrar más personas en una categoría que en la otra. No es ese el criterio para determinar la mayor o menor amplitud de las normas en cuestión. La cosa viene por otro lado.

El profesor Correa Freitas ha dicho que en materia de ciudadanía legal no se puede ampliar el elenco de causales de acceso a la ciudadanía legal que están establecidas en la Constitución. En ese sentido, coincido con lo que dijo el profesor Risso Ferrand hace un rato: la nuestra es una Constitución rígida, no hay ninguna cláusula de apertura a la ley en esta materia, por lo que se debe estar a lo que las normas rígidas de nuestra Constitución disponen en materia de ciudadanía legal. En este aspecto estamos todos de acuerdo. Sin embargo, el doctor Correa Freitas nos dice que en materia de ciudadanía natural no hay tal rigidez de la Constitución y que la ley puede ampliar; entonces, donde la Constitución establece "hijos", la ley puede decir "nietos" y mañana otra Legislatura podría decir "bisnietos" o "tataranietos", porque estaríamos en criterios de conveniencia, no de constitucionalidad. Es en ese sentido que sostengo que se están planteando criterios más exigentes para la ciudadanía legal, aspecto en el que se dice que lo que establece la Constitución es rígido y que no se puede modificar por ley, que para la ciudadanía natural, para la que se sostiene que el legislador puede ampliar el elenco de personas con vocación de ciudadanía natural establecidas en la Constitución. Eso me parece clarísimo e irrefutable. Lo que se está diciendo es -repito- que donde la Constitución establece "hijos de padre o madre orientales", el legislador puede decir "y también los nietos", y mañana otro legislador puede decir: "y también los bisnietos".

En ese sentido, me parece que se postula un criterio más estricto para la ciudadanía legal que para la ciudadanía natural, lo que no considero lógico, porque la ciudadanía natural confiere más derechos que la ciudadanía legal.

Admito que puedo estar equivocado -habría que demostrarlo-; en todo caso, permítaseme decir que no me parece haber dicho nada irracional ni absurdo.

Muchas gracias.

SEÑOR ITURRALDE (Pablo).- Agradezco la visita que nos hace el profesor y el tiempo que nos dedica.

Voy a tratar de razonar con el profesor Correa Freitas, a quien pido que haga de cuenta que está en un tribunal examinatorio de facultad y me diga en qué me equivoco mientras trato de desarrollar cómo entiendo estos artículos.

Los artículos 73, 74, 75 y 76 regulan aspectos vinculados con la nacionalidad y con la ciudadanía. Si bien la doctrina ha venido construyendo distintas formas interpretativas, me parece que lo que es inconcuso y, por

ende, indubitable -como solía decir el profesor Bayardo Bengoa-, en este caso, es que la ciudadanía natural está conferida en el artículo 74, en forma clara y contundente, a los hombres y mujeres nacidos en el territorio de la República y establece: "Son también ciudadanos naturales los hijos de padre o madre orientales, cualquiera haya sido el lugar de su nacimiento, por el hecho de avecinarse en el país e inscribirse en el Registro Cívico". Es decir, la Constitución establece que todo hijo de padre o madre uruguayo nacido en el exterior, al venir al Uruguay e inscribirse en el Registro Cívico, será ciudadano natural. Podrá decirse que, en realidad, hace referencia a la ciudadanía y no a la nacionalidad, pero lo que la Constitución establece es otra cosa. Entonces, nosotros no podemos limitar, a través de la ley, derechos que concede la Constitución de la República.

Sigo mi razonamiento. Si dos uruguayos tienen un hijo en el exterior, que luego de venir a Uruguay y adquirir su ciudadanía natural al inscribirse en el Registro Cívico vuelve al exterior y tiene un hijo, ese hijo no adquirirá la ciudadanía por ser nieto, sino por ser hijo de ciudadano natural. El artículo 74 no establece que quien obtenga la ciudadanía natural no pueda transferirla a sus hijos y descendientes, sino que deja abierta una vía por la cual cualquier ciudadano natural, de la forma que sea, puede trasmitir la ciudadanía a sus hijos.

Hasta aquí hago este razonamiento inicial. Me gustaría escuchar un comentario del profesor Correa Freitas al respecto.

SEÑOR CORREA FREITAS (Ruben).- No entendí cuál es la pregunta que se plantea.

SEÑOR ITURRALDE (Pablo).- Hice un razonamiento y pedí que lo comentara, pero, en todo caso, puedo formularlo de manera interrogativa. ¿Por qué se trata de señalar como diferentes los derechos de los ciudadanos naturales que los que se adquieren por el artículo 74 de la Constitución, que establece que quienes han nacido en el exterior, siendo hijo de ciudadanos naturales, al llegar al Uruguay e inscribirse en el Registro Cívico, pasan a ser ciudadanos naturales? Como es un ciudadano natural, debe tener derecho a trasmitir la ciudadanía a sus hijos. Pregunto si es correcta esta afirmación.

SEÑOR CORREA FREITAS (Ruben).- Creo que esta fue la gran discrepancia -respetuosa, por supuesto- que tuve con el señor diputado Ope Pasquet; quizás no nos hemos entendido en nuestra lógica, en el modo de razonamiento.

Vuelvo a insistir en lo siguiente. En primer lugar, hay una confusión entre nacionalidad y ciudadanía. En segundo término, el artículo 74 llevó a que Justino Jiménez de Aréchaga -nada más y nada menos- sostuviera, en el artículo publicado en la revista de Derecho, Jurisprudencia y Administración relativo a quiénes son uruguayos, que únicamente eran uruguayos los nacidos en el territorio de la República. Por supuesto -en eso comparto; de eso estamos hablando-, en la medida en que la Constitución y la ley, desde el año 1989, están reconociendo a los hijos de padre o madre orientales, como uruguayos, el razonamiento resulta correcto. Eso es lo que he sostenido desde mi posición original. A mi juicio, los hijos de esos nacionales uruguayos, de esos uruguayos, también tienen derecho a la ciudadanía natural. Ese es el razonamiento. Quizás, no he sido comprendido.

¿Esto es diferente a lo que sucede con el artículo 75 de la Constitución? Sí; es diferente. ¿Por qué? Es un problema del constituyente; vayamos a preguntarle por qué hizo este cambio. Pero es así; de esa forma está en la Constitución.

Este es un tema que en una futura reforma constitucional se deberá ajustar. Como decía Justino Jiménez de Aréchaga, estos son los temas que habrá que regular y precisar en una futura reforma constitucional, que se haga en más de cuatro días para más de cuatro años, como él mismo decía. Creo que esto es sumamente importante. Realmente, si se produjera una futura reforma constitucional, estos aspectos sobre la nacionalidad y la ciudadanía merecerían ser aclarados.

SEÑOR ITURRALDE (Pablo).- En ese sentido, la conclusión final a la que arribo es que en tanto no están limitados los derechos de los ciudadanos que han nacido en el extranjero y que se transforman en naturales, tampoco creo que la ley pueda limitar la trasmisión de sus derechos a sus descendientes.

Me parece muy interesante el análisis que hace Justino Jiménez de Aréchaga desde el punto de vista de la construcción, pero -me resulta un atrevimiento opinar al respecto- la Constitución determina otra cosa.

SEÑOR GONZÁLEZ (Pablo).- El artículo 74 refiere a dos elementos: territorio y vínculo sanguíneo. En el primer párrafo se refiere al territorio y en el segundo, al vínculo sanguíneo. Me parece que hay que diferenciar esto con el caso de la ciudadanía legal, para el que se solicita una serie de requisitos, porque hay un requisito que nunca podrá estar: el vínculo sanguíneo. Si fuéramos constituyentes, podríamos generar una lista mucho más larga de posibilidades en el artículo 75, pero nunca podríamos determinar la posibilidad del vínculo sanguíneo, porque ya está comprendido en el artículo 74. Por lo tanto, considero que el artículo 74 es mucho más estricto, porque exige el vínculo sanguíneo.

SEÑORA PRESIDENTA.- Agradecemos al profesor Correa Freitas la exposición que realizó sobre el proyecto de ley que estamos tratando.

(Se retira de sala el profesor Ruben Correa Freitas)

——Si no se hace uso de la palabra, se va a votar el proyecto de ley.

(Se vota)

——Siete en once: AFIRMATIVA.

SEÑOR MAHÍA (José Carlos).- Por varias razones, decidimos no hacer uso de la palabra en presencia de los invitados. En primer lugar, sabíamos -antes de que ingresaran los invitados; lo dijeron ellos aquí- que representaban a corrientes distintas desde el punto de vista constitucional, en la interpretación de este proyecto de ley. En segundo término, leímos la versión taquigráfica de la discusión que se dio en el Senado y suscribimos a la última presentación que se brindó. Por esas y otras razones fue que no formulamos intervención alguna en presencia de ambos juristas.

No obstante, nos parece bueno que en la versión taquigráfica de la Comisión quede constancia de nuestra opinión favorable a este proyecto de ley, en el entendido, desde el punto de vista político y jurídico, de que va en la línea de avanzar en derechos para los uruguayos e hijos de uruguayos que nacen en el exterior. Nos parece una buena cosa el hecho de que nos aggiornemos y avancemos desde el punto de vista legal en las potestades que nos confiere la Constitución vinculadas con mejorar la condición de esos uruguayos. Nos parece una buena oportunidad que este proyecto, que tiene escasos artículos, pero muy significativos, avance en derechos, en un país que tiene, por distintos motivos, una población tan extensa en el exterior y tan reducida, en general, ya que somos 3.300.000 habitantes. En ese sentido, creemos que estamos avanzando en la dirección correcta.

Particularmente, se da una circunstancia que ninguno de nosotros había previsto a la hora del tratamiento de este proyecto: se está celebrando en Uruguay el Sexto Encuentro Mundial de Consejos Consultivos y el primero de asociaciones uruguayas establecidas en el exterior. Estas jornadas se iniciaron ayer y seguirán por dos días, con talleres y participaciones directas. En particular, el día de ayer estuve en su instalación y mantuve contactos con uruguayos residentes en distintos lugares del mundo; muchos tuvieron que irse al exterior por distintas razones y en distintas épocas. De hecho, se da la circunstancia de que hoy tenemos la oportunidad de aprobar este proyecto en la Comisión.

Como mencionó el profesor Risso Ferrand, el proyecto de ley recibió una modificación en el Senado, por la que se establece el requisito de dos condiciones -originalmente, había una- para otorgar la ciudadanía. En ese sentido, consideramos que, en el futuro -en lo personal, ahora me interesa que el proyecto se transforme en ley, a la brevedad-, deberemos pensar, como nación -más allá de esta legislatura y del partido de Gobierno que esté los próximos cinco años o siguientes-, hasta qué generación se deberá extender el límite. Según el derecho comparado, hay países que no establecen limitaciones. Pero esto es materia de otro análisis, quizá para otra legislatura o para otras circunstancias.

Insisto que desde el punto de vista político -es el análisis en el que, personalmente, me siento con mejores posibilidades para opinar-, esto que estamos consagrando constituye un avance positivo y nos va a permitir

dar algún tipo de respuesta a muchos uruguayos que están en el exterior y que, legítimamente, tienen necesidad de ejercer derechos que nosotros tenemos posibilidad de llevar adelante.

SEÑOR GONZÁLEZ (Pablo).- Votamos afirmativamente este proyecto de ley, acompañándolo tal como vino del Senado, pero queremos dejar sentadas algunas constancias en la versión taquigráfica.

Consideramos restrictiva la modificación del artículo 5º, en el entendido de que la Ley Nº 18.858, que modificó el artículo 4º de la Ley Nº 16.021, que interpreta el avecinamiento, hace una enumeración de seis puntos a modo de ejemplo, pero no es taxativo. Entonces, a mi juicio, se está cometiendo un error al poner como requisito que se cumplan dos de esos ejemplos.

No obstante, entendemos la relevancia del proyecto y la necesidad de que todos aquellos uruguayos que tienen la necesidad de sentirse parte sean reconocidos. Por eso, no vamos a obstaculizar el avance de este proyecto.

SEÑOR ABDALA (Pablo).- Quiero dejar constancia de mi voto negativo a este proyecto de ley. Ya adelantamos nuestra posición en la reunión pasada de la Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración, cuando este proyecto se empezó a analizar y la reiteramos hoy, en ocasión de la comparecencia del profesor Risso Ferrand, a partir de un comentario que formulamos, previo a una consulta que hicimos al experto.

Entendemos que la interpretación de la Constitución debe realizarse en sentido estricto y que no puede estar basada o justificada en razones de hecho o en necesidades circunstanciales o coyunturales, que pueden ser de enorme significación y justicia, pero, sin embargo, por sí mismas no son suficientes, en ninguna circunstancia, para aprobar leyes inconstitucionales. Nosotros entendemos que este proyecto de ley es inconstitucional, en la medida en que el artículo 1º da un alcance al artículo 74 de la Constitución que no es el que establece, tal como lo sostiene no solo el profesor Risso Ferrand, sino la mayoría de la doctrina, como ha quedado claro. Nos parece que la opinión que acabamos de escuchar del profesor Correa Freitas, con todo el respeto y la consideración personal y académica que nos merece -como dijimos en ocasión de su comparecencia inmediatamente anterior-, es equivocada, en la medida en que postula ni más ni menos que la posibilidad de que la ley establezca límites a la Constitución; así lo dijo el profesor Correa Freitas: que la ley establezca límites a la Constitución. Eso es algo que la Carta no prevé. Nos parece que eso implica, por la vía de una norma interpretativa, una modificación constitucional. Extender los alcances de lo que dispone la Constitución significa, en los hechos, una modificación de la Constitución por vía legislativa, lo que, obviamente, es absolutamente improcedente.

Nos vamos a extender sobre este particular en la discusión en sala. Desde ya, vamos a solicitar la posibilidad reglamentaria de que el proyecto pueda ser elevado con más de un informe; obviamente, con un informe en mayoría, que reflejará la posición de la mayoría, pero también con tantos informes en minoría como los sectores parlamentarios que integramos esta Comisión demandemos, de acuerdo con lo que establece el Reglamento.

SEÑOR ITURRALDE (Pablo).- Quiero señalar que he votado afirmativamente este proyecto de ley, pese a que tengo algunos reparos vinculados con el hecho de que no creo que sea necesario establecer una reglamentación para un artículo de claridad meridiana. Lo único que podría hacerse, en todo caso, es aclarar de qué manera puede hacerse la comparecencia ante el Registro Cívico.

No obstante, creo que debemos centrar la discusión -seguramente, firme el informe en mayoría, con salvedades, que aclararé en su momento, en sala o por escrito-, ya que reiteradamente volvemos a hablar de los hijos de uruguayos, pero el problema es que el artículo 74 no habla de hijos de uruguayos, sino de uruguayos; no son hijos de uruguayos, sino uruguayos, que lo son, precisamente, por ser hijos de uruguayos. Parece un trabalenguas, pero creo que se entiende lo que quise señalar.

SEÑOR MAHÍA (José Carlos).- Quiero dejar otras constancias.

Me parece buena cosa que sea el legislador el que avance más allá -coincido con lo que planteó el diputado Pablo González- y establezca las condiciones, a efectos de que esto no quede librado a la reglamentación de la Corte Electoral, puesto que esto debería tener porte legislativo.

Por otra parte, nuestra posición es política, desde lo global -como corresponde en este ámbito-, pero quiero aclarar -por si alguien está distraído, en el futuro- que ninguno de los dos juristas que han concurrido a esta Comisión tiene relación con la fuerza política que nosotros integramos. Eso quiere decir que tanto los acuerdos formulados aquí como los desacuerdos que se puedan tener no guardan relación alguna con lo partidario, sino con la concepción que manifestaron ambos desde el punto de vista doctrinal, que sostuvieron que era posible esgrimir posiciones contrarias. Digo esto porque sí hay constitucionalistas que notoriamente pertenecen a nuestra fuerza política -nombraré solo uno como ejemplo: el doctor Alberto Pérez Pérez, de gran trayectoria-; no fue del caso citarlos. Creemos que esto refuerza, desde el punto de vista conceptual, nuestra fundamentación, porque insisto que esta no tiene connotación político partidaria alguna; simplemente, se toma posición por algo que creemos que es constitucionalmente posible y que, además, confiere más derechos a los uruguayos en el exterior.

SEÑOR GOÑI REYES (Rodrigo).- Quiero dejar constancia de mi voto negativo, que se fundamenta especialmente en razones de carácter de derecho constitucional.

Coincido plenamente con lo afirmado por el profesor Risso Ferrand en el día de hoy. Eso me lleva a considerar que si votara esta norma, sería inconstitucional. Por eso, voté en contra de este proyecto de ley.

SEÑOR PASQUET (Ope).- Yo tampoco he votado este proyecto porque me parece que si estamos todos de acuerdo en que las normas relativas a la adquisición de la ciudadanía legal son normas constitucionales y no pueden ser ampliadas por el legislador, la consecuencia necesaria de ello es que debe primar el mismo criterio en materia de ciudadanía natural. Francamente, no encuentro el camino lógico para eludir esa conclusión.

No voy a calificar de manera alguna las opiniones contrarias a la mía, pero me parece que la interpretación correcta es esa. Si el legislador no puede ampliar el elenco de vías de acceso a la ciudadanía legal tampoco puede ampliar el elenco de vías de acceso a la ciudadanía natural sin texto constitucional habilitante, y en este caso claramente no existe. Por lo tanto, más allá de lo simpático o antipático que pueda resultar la posición, de los méritos o deméritos desde el punto de vista político, creo que desde el punto de vista constitucional el asunto termina siendo claro y por ese motivo no he votado este proyecto. Así habré de informarlo en su oportunidad.

SEÑORA PRESIDENTA.- Señores diputados: la fundamentación de voto debería haberse realizado luego de la designación del miembro informante; dadas las circunstancias, solicito que por favor procedamos a designarlo ahora.

SEÑOR GONZÁLEZ (Pablo).- Propongo a la señora presidenta como miembro informante por la mayoría.

SEÑOR GOÑI REYES (Rodrigo).- Deseo proponer al señor diputado Abdala para que elabore el informe por la minoría.

SEÑOR PASQUET (Ope).- Sin perjuicio de que yo haga mi propio informe…

SEÑOR CASTALDI RODRÍGUEZ (Carlos).- Más allá de la riqueza de los argumentos expuestos, no voté este proyecto de ley. Adheriría a hacer un informe en minoría, pero como soy diputado suplente, prefiero consultar y…

(Interrupciones)

——Bueno, puedo firmar con el diputado Abdala.

SEÑORA PRESIDENTA.- Quiero dejar la constancia de que voto este proyecto dada mi conformidad. Considero que ningún rango de inconstitucionalidad tiene; ha sido categórico el doctor Ruben Correa Freitas. He analizado detenidamente la discusión que se dio en el Senado donde se buscaron acuerdos multipartidarios, a tal punto que el artículo 2º fue votado casi por unanimidad, 27 en 28. Su redacción fue fruto de un acuerdo entre los cuatro partidos, tal como surge de las actas y de la exposición del senador Pedro Bordaberry.

(Diálogos)

——Veintisiete en veintiocho, señor diputado. Tengo aquí la versión taquigráfica.

(Interrupciones)

——No me corrija; escúcheme, señor diputado. Es exactamente lo que dije: me referí a la votación del artículo 2º.

Hago acuerdo con la exposición realizada por el señor diputado González. Surge del informe del senador Michelini que el Poder Ejecutivo insistía con el proyecto anterior que se había aprobado en la Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración de la Cámara en la Legislatura anterior, pero acuerdo con el diputado Mahía sobre la oportunidad de votarlo en el día de la fecha para que estos uruguayos que están en el país en estos momentos, en unas jornadas tan importantes, tengan esta señal de este legislativo en virtud de que lamentablemente en la legislatura anterior ese trámite que ya estaba avanzado, de consideración y de aprobación, no prosperó. Tomando en consideración el trabajo que se hizo en el Senado, la redacción que se acordó y reafirmando la constitucionalidad del proyecto de ley que estamos aprobando, doy mi voto favorable.

SEÑOR MAHÍA (José Carlos).- La idea del partido de gobierno es que este proyecto llegue a la Cámara antes de fin de año. Esa es nuestra voluntad política. Por lo que he tenido como referencia de las conversaciones de coordinación, hasta hoy habría previstas dos sesiones -aunque ello puede cambiar- antes de fin de año: el 16 y el 21 de diciembre.

(Diálogos)

(Ingresa a Sala una delegación de autoridades del Banco Central del Uruguay)

SEÑORA PRESIDENTA.- La Comisión tiene mucho gusto en recibir al vicepresidente del Banco Central del Uruguay, doctor Jorge Gamarra, y a la intendente de supervisión financiera, contadora Graciela Velázquez, a efectos de que se expidan sobre el proyecto de ley "Información de la actividad comercial o crediticia de usuarios, consumidores o contribuyentes. Modificación del artículo 22 de la Ley Nº 18.331".

SEÑOR GAMARRA (Jorge).- Agradecemos la invitación.

Adelanto que el banco tiene una opinión contraria a la aprobación del proyecto. No negamos el problema que se trata de encarar que es el de aquellas personas -todos conocemos anécdotas sobre el clearing- que han sido incluidas en mala forma… En fin; compartimos el objetivo, pero no creemos que este sea el instrumento adecuado para solucionar los problemas. Creemos que en el afán de resolver el problema, la mirada se ha estrechado, pero una vez que se adopta la solución no hemos visto que se haya tenido una consideración de las consecuencias a nivel general. Todo el mundo está de acuerdo -inclusive se ve en la exposición de motivos- en la importancia que revisten estos registros, estos bureau de créditos, para la economía y, especialmente, para los consumidores más débiles. Para que podamos trasmitir una idea un poco más gruesa del asunto: supongamos que hay una sociedad o un país donde se parte de cero, en que no hay acreedores ni deudores; nadie prestó dinero; supongamos que esa sociedad imaginaria se pone en movimiento, la gente solicita préstamos y hay gente que paga y gente que no. Empieza a surgir la importancia para el sistema de crédito de que la información sea lo más veraz posible y se dé en la mayor cantidad posible. Esto va a servir al sistema porque mayor información va a permitir mejor calidad de créditos y tasas más bajas; esto será beneficioso; es lo que querrán las empresas o personas que van a prestar el dinero: más información para

contar con mejores posibilidades de dar créditos con menos riesgos; también lo querrán quienes los van a tomar porque van a obtener más fácilmente el crédito y a una tasa menor. Como decíamos, esa sociedad imaginaria se pone en movimiento, se otorgan créditos y hay gente que paga y gente que no paga. Entonces, aparecen los buenos pagadores y los malos pagadores. De todas formas, tanto el sistema, como a las empresas que prestan como a los buenos pagadores lo que les interesa es que haya mucha información porque unos tienen más seguridad cuando dan el crédito y otros van a tener más fácil el crédito, van a tener mayor acceso y una mejor tasa. De allí hay un porcentaje de gente que no paga que no podría estimar, pero, veamos: en el sistema financiero la morosidad está en un 3%, 4% -obviamente que a nivel nacional, el sistema financiero, quienes prestan, son gente muy profesional dedicada a eso-; seguramente, la morosidad a nivel general de consumidores debe ser mucho mayor: un 10%, 15%, 20%. Es decir que por un lado tenemos 80% de buenos pagadores y por otro un 20% que no ha podido cumplir. Pienso que lo que el proyecto busca solucionar dentro de esto es una porción muy menor dentro de ese porcentaje que corresponde a aquellas personas que no es que no pagaron, sino que fueron mal incluidas… En fin; estas personas presentan algún problema de inclusión en el registro. La solución que se busca con el proyecto genera una serie de costos y de dificultades. Esto lleva a que se complique el tema de la información. Y los mayores costos no los va a asumir la empresa o quien presta sino que se van a trasladar a la tasa. Así, habrá menos créditos, tasas mayores y sin hacer de esto una cuestión de que va a haber en el Uruguay una crisis, o en el sistema de créditos, ciertamente se va a producir en parte ese efecto, efecto que recaerá en ese 80% de buenos pagadores, consumidores también; ellos serán los que tendrán que pagar mayor tasa por sus créditos y serán quienes tendrán más dificultades para obtenerlos.

Ahora, ¿por qué digo que tendrá mayores costos? Paso a referir al proyecto. El punto central en este tema es el de la notificación que se prevé en el artículo 1º. Asumo, porque no está dicho expresamente, que debe ser el registro o el bureau de crédito el que debe hacer la notificación. Ahora, el medio por el cual se considera una notificación bien hecha queda librado a la reglamentación. El tema es que aún siendo así, hay algo que es inevitable: el sujeto que notifica va a tener que hacerse de algún resguardo para que si en el día de mañana se le dice que no notificó pueda probarlo mostrando ese resguardo. Dadas las relaciones que hay aquí, que no son directas porque se trata de un consumidor y de un bureau de crédito, me da la impresión, sin ser perito, que la tecnología no nos va a ayudar mucho. En este caso, se puede recurrir al telegrama colacionado con copia, que es aquella notificación que da al sujeto la posibilidad de, una vez que se entregó el telegrama, recibir un resguardo, que se conoce como el "entregóse", que es de un costo alto, especialmente, si estamos pensando en créditos impagos como los del comercio que son pequeños. A ese costo, además, hay que sumarle todo lo que significa guardar esos recibos para cuando alguien venga a reclamar; esto implica archivar, gente dedicada a eso, un sistema, etcétera. Todo eso son costos; tampoco se sabe durante cuánto tiempo se tendrán que guardar estos documentos porque si bien hay un plazo para el reclamo, es a partir de la notificación. Ahí es cuando discutimos si estuvo bien o mal inscripto. El problema cuando vamos a discutir si fue notificado o no es que no hay un plazo. Partamos de la base de que el sujeto no fue notificado y que al año y medio se entera de que está en el clearing; cuando se entere, al año y medio, a los dos o a los tres años va a decir: "A mí no me notificaron". Entonces, los bureau de crédito van a tener que guardar esa información quién sabe por cuánto tiempo. No está establecido. Tendríamos que empezar a pensar en una prescripción. Ese es otro costo: el tiempo de guarda de la información.

En este tema de la notificación nos parece que la ley es ineficaz, nos parece que así como está no logra el fin que está buscando. Si bien hay un precepto y se impone una conducta a los bureau de crédito -supongamos que es así- no hay una sanción. Se dice que hay una obligación legal de notificar, pero si no se notifican, ¿cuál es la consecuencia? Se habrá incumplido una norma, pero no hay una sanción; podría existir aunque en este caso concreto no la hay. Simplemente, la persona podría negarse a notificar. Cuando viene el sujeto bien puede decir que no se le notificó y tiene razón, pero está en el clearing.

No veo el beneficio que acarrea este proyecto. No voy a decir que las empresas, como no hay sanción, no lo van a hacer pero lo cierto es que está ese problema.

En cuanto a los costos, todos ustedes saben que hay una empresa muy grande que es el Clearing de Informes, pero también otros bureau de créditos que están en el interior, que son asociaciones de comerciantes, etcétera y pienso que esta ley también les generaría un problema muy grande. Volviendo al inicio, creemos que el beneficio que podría acarrear esta ley -si lo tuviera- de solucionar los problemas que están expuestos, de mala inclusión o de no tomar conocimiento de la inclusión, son muy menores frente a la problemática que va a generar. Si empezamos con las notificaciones, surgen los problemas que mencioné; si se pone una sanción,

quién resuelve; muchas veces las soluciones parecen sencillas, pero cuando las bajamos al nivel concreto hay miles de problemas.

Aquí tengo anotado otro: supongamos que se manda el telegrama colacionado con copia. En mi época de ejercicio de la abogacía -tal como el diputado Pasquet debe recordar- había que mandar un telegrama colacionado con copia para cobrar un vale, para hacerlo entrar en el juzgado y, entonces, muchas veces venía la copia y decía "Mudose" o "Desconocido". Había muchos que ya tenían claro que cuando llegaba el telegrama a Antel se le decía que esa persona no vivía allí y era ella misma. No digo que esto suceda así, pero sí puede darse que la persona se haya mudado o sea desconocido. Allí también estamos trasladando otro costo a quien deberá averiguar; quizás a ese deudor no se lo incluya en el clearing porque no se lo puede ubicar.

Hay dos artículos con los que no estamos de acuerdo. Uno es el artículo 6º -sabemos que hay un cierto consenso en cuanto a no mantenerlo- que establece derogar el literal b, del inciso tercero, del artículo 9º de la Ley Nº 18.331, de intercambio de información. Nos parece que hay un tema muy grande a solucionar. No queda claro cuál es la utilidad de este artículo.

El otro, es el artículo 4º. Entendemos que tiene que estar toda la información. No solo se trata del problema que se crea al sujeto que entra en el clearing. También están los que no entraron en el clearing. El gran capital que tienen esos sujetos, especialmente los de bajos recursos, es su historial de crédito. Eso da la posibilidad al sujeto de acceder a un crédito a sola firma. Si no fuera así, no tendrían crédito o se lo otorgarían con una tasa mucho mayor. Nos parece que mantener durante cinco años la información, aun después de cancelada la deuda, es lo que da garantías a los buenos pagadores. De lo contrario, el sujeto que tiene que dar el crédito pierde la visión del historial y se igualan buenos y malos pagadores. En esto, sin duda, el costo va para los buenos pagadores, para los que hubieran tenido una tasa más baja y tendrán un mayor costo y más dificultad para acceder al crédito.

SEÑOR ABDALA (Pablo).- Francamente, debo decir que me sorprende la posición del Banco y no la comparto. Creo que parte de una base errónea. La exposición comenzó invocando la importancia y la necesidad de la existencia de estos sistemas de información y del bureau de crédito y la importancia de que haya transparencia en el mercado de crédito y de que la información fluya y se registre adecuadamente. Nadie pretende poner eso en duda. Yo, que soy corredactor del proyecto, estoy totalmente de acuerdo con eso. Esa no es la discusión. El tema es que muchas veces, para alcanzar determinado objetivo o para asegurar determinada condición, tampoco debe valer todo. En cuanto a los perjuicios que sufren determinados ciudadanos, consumidores o contribuyentes, no debemos amputar la posibilidad de contemplar y dar una respuesta desde los Poderes públicos, en particular desde la legislación. Esto es lo que propone realizar este proyecto de ley.

No estoy tan seguro -no sé si es una actitud de resignación o de indiferencia; no quiero ser injusto con los calificativos- de desestimar la importancia de quienes sufren las consecuencias de las malas inscripciones en estos sistemas. Hace poco, compareció el Área Defensa del Consumidor -que integra el Poder Ejecutivo, es decir, la Dirección General de Comercio del Ministerio de Economía y Finanzas- y dio una visión radicalmente distinta a la que acabamos de escuchar. Si bien el Área Defensa del Consumidor planteó algunas observaciones, fundamentalmente con el artículo 2º vinculadas con la fase recursiva que aquí se plantea -no porque esté en contra de que el consumidor tenga una acción frente a la injusticia de una mala inscripción, sino porque entiende que por razones jurídicas no correspondería un recurso; eso lo habrá visto el doctor Gamarra-, en el meollo del tema -que es la obligación de que quien vaya a ser inscrito en este registro sea notificado y el acortamiento de los plazos previstos hoy por la ley de protección de datos- dijo que estaba de acuerdo, entre otras cosas, porque hace una valoración bien distinta en cuanto al universo de quienes sufren los perjuicios de esta situación. Se nos dijo con mucha claridad y elocuencia que en los últimos años hubo más de trescientas denuncias en esta área, sin perjuicio de las que se entablaron ante la Unidad de Protección de Datos, de las cuales la enorme mayoría tuvo asidero. Allí se dio la razón al consumidor.

Con esto pasa lo mismo que con la denuncia de los delitos: no todos los delitos que se cometen son los que efectivamente se denuncian. Creo que en este caso no todos los que sufren los perjuicios de la inconducta de las empresas vinculadas con este tema, que están dedicadas a la administración de estos sistemas, efectivamente concurren al Área Defensa del Consumidor a plantear su reclamo, muchas veces por razones de carácter cultural, de falta de información, de no saber hacia dónde ir

Lo que estamos planteando acá de manera muy razonable es establecer algunos aspectos que tienen que ver con las garantías de los ciudadanos.

Más allá de la situación de los departamentos del interior, que me parece atendible, en la sesión pasada quedó claro que la empresa denominada Clearing de Informes no ha tenido un comportamiento inmaculado o que sus antecedentes no son intachables. Más bien, todo lo contrario. La Unidad de Protección de Datos reconoció que, en más de una ocasión, le ha puesto distintas sanciones por circunstancias que han tenido diferentes sucesos, dicho esto de manera simbólica. Por lo tanto, acá hay un propósito que se puede compartir o no, pero que hay que centrarlo en sus justos términos. Esto no pasa por la abolición del sistema, sino por su mejoramiento, por dar garantías a los ciudadanos.

El fundamento de los costos puede discutirse, pero en eso también hay una dosis de resignación importante. El proyecto tiene la prudencia de dejar este tema librado a la reglamentación para que el poder administrador diga cuáles son los medios idóneos, los más satisfactorios para poder cumplir con el objetivo de notificar al interesado y, al mismo tiempo, no crear problemas al funcionamiento del sistema. No sé si el telegrama colacionado, inexorablemente, es la única respuesta a este problema. No sé si no es idóneo que, simplemente, al interesado se lo notifique como en una demanda judicial, por la vía de un cedulón. Eso es un medio hábil; queda la constancia de que lo recibió en su domicilio constituido. Tampoco me parece una cosa tremenda que lo tenga que conservar por el plazo de diez días. Si ese ciudadano, a los diez días, no interpuso el recurso correspondiente, se supone que ha perdido su derecho al reclamo. Tal vez la empresa suministradora de estos servicios tenga que conservar ese documento. No sé en qué medida esto puede generar circunstancias insalvables o complejas desde el punto de vista de su funcionamiento.

Por otra parte, que no haya una sanción es un elemento que tenemos que considerar. No sé si no la hay, porque la Unidad de Protección de Datos tiene competencia sobre esta actividad. De hecho, en reiteradas ocasiones, ha sancionado a esta misma empresa por distintas contingencias. Si esas sanciones -ahora no tengo presente la ley de protección de datos; habría que revisarla- estuvieran referidas a otras circunstancias o a faltas específicamente tipificadas, eso sería corregible. Podría preverse una sanción por parte de la entidad reguladora. Reitero que estoy tentado a creer que ya tiene competencias para hacer valer esta disposición si se convirtiera en ley, pero si fuera necesario se podría consagrar una previsión específica.

No comparto en absoluto la posición que se ha trasmitido, aunque me parece muy legítima. Creo que es parte de un concepto muy liberal y desregulatorio de la actividad económica y financiera. Aquí no estamos proponiendo una regulación que afecte el funcionamiento del mercado muy severamente ni la libertad de comercio. Me parece que esta solución está dirigida a contemplar la situación de los más vulnerables, de los que tienen más dificultades. Por lo tanto, frente a una situación de injusticia como esta -en los últimos tiempos, estos ciudadanos se miden en cientos y, seguramente, sean miles los que hayan vivido situaciones como estas; todos las conocemos en nuestra vida cotidiana y nos han llegado reclamos- no deberíamos ser indiferentes, como lo ha sido el país hasta ahora frente a este problema de larga data respecto del cual siempre se han planteado distintas iniciativas, pero lamentablemente ninguna ha prosperado.

SEÑOR MAHÍA (José).- Reitero lo que dije en la sesión pasada, cuando estuvieron presentes los representantes del Área Defensa del Consumidor. Tengo una interpretación absolutamente distinta en cuanto a la receptividad que el señor diputado Abdala entiende que tuvo en la delegación. Creo que la delegación, como quien habla, valoró positiva la intención del proyecto. Todos tenemos relatos de la utilización de ese instrumento. En algunos casos, la gente se ha visto en el clearing por situaciones que no tenía previstas, viéndose impedida de acceder a créditos, lo que genera situaciones desagradables. Todos conocemos esos episodios. A todos nos mueve la intención de que eso no suceda, pero desde nuestro punto de vista el tema pasa por si los instrumentos que se proponen efectivamente ayudan a la situación o la complican. Ese es el punto concreto. Insisto en que nos parece buena la intención, pero desde el punto de vista general hay muchas aristas.

Tal cual está presentado este proyecto de ley ¿cuál sería el impacto en el crédito a las familias y en el costo? No sé si es posible que los invitados puedan dar una opinión al respecto. Formulo esta pregunta por los mecanismos que supondría poner en marcha este proyecto tal cual está. Tan importante como evitar el tipo de situaciones a las cuales se ha referido el señor diputado es la posibilidad de dar crédito a muchas familias que llegan a través de un sistema financiero, que hoy está vigente en el país, que está regulado por el Banco

Central y que tiene ciertas características. Ese punto también es importante a la hora de hablar de la afectación de la familia.

SEÑOR ABDALA (Pablo).- No pretendo abrir una polémica tangencial. Voy leer textualmente un párrafo de la versión taquigráfica de la sesión pasada, de fecha 2 de diciembre. La directora de la Dirección General de Comercio, economista Rosa Osimani, que no solo es la encargada del Área Defensa del Consumidor, sino que es la titular de un órgano desconcentrado del Ministerio de Economía y Finanzas, que depende del señor ministro Astori, dijo con relación a este proyecto: "En principio, estamos de acuerdo con el proyecto. Compartimos las preocupaciones planteadas en la exposición de motivos y concordamos con los cambios que se presentan en el sentido de que debería existir una notificación previa a la inscripción en la base de datos, en que los plazos deberían adaptarse y en cuanto al registro en dicha base cuando del otro lado estén presentes el Estado, entes autónomos, etcétera".

Quiero dejar esta constancia en aras de la historia fidedigna de este proyecto, sin perjuicio de que el proyecto no lo hizo el Poder Ejecutivo y está sometido a correcciones, mejoras, modificaciones y a que se lo comparta en todo o en parte.

SEÑOR MAHÍA (José).- Tampoco quiero entrar en un debate tangencial. Yo hablé textualmente de la delegación, no nombré en específico a ninguna persona de la delegación. Dentro de ella, hubo opiniones distintas. Podemos repasar el resto de la versión taquigráfica. Está a disposición de quien quiera leerla. Insisto en la opinión que acabo de sostener.

SEÑOR GONZÁLEZ (Pablo).- Queremos respaldar a la señora presidenta en la conducción de esta sesión. Nos parece que no es adecuado entrar en debate con la delegación presente. No estamos aportando al estudio de este proyecto. Queremos conocer la opinión de la delegación que nos visita. Está bien que realicemos preguntas, pero el debate se tiene que dar entre los legisladores.

SEÑOR GAMARRA (Jorge).- Quiero dejar en claro que hay un problema, pero este no es el instrumento adecuado para resolverlo. La directora General de Comercio tiene una perspectiva del lado del consumidor. Ella no entró en el análisis de las otras consecuencias que puede traer este proyecto de ley, lo que me parece que es una mirada válida.

En cuanto a los costos, no podemos hacer una evaluación. Sí es una regla que cuando se aumentan los costos, esos aumentos se trasladan a algún lado; no los va a absorber la empresa. El crédito va a ser más difícil de conseguir. ¿En qué medida? Es relativo. Obviamente, la tasa va a ser mayor.

SEÑORA PRESIDENTA.- La Comisión agradece la presencia de la delegación.

(Se retiran de sala las autoridades del Banco Central del Uruguay)

——A efectos del tratamiento del proyecto de ley que estamos considerando, la Mesa deja constancia de que anexamos la Carpeta Nº 249 de 2015 y el Repartido Nº 186, de junio de 2015, proyecto de ley presentado por el señor diputado Lamorte.

Asimismo, se deja constancia que con respecto a este proyecto de ley solicitó audiencia la Liga de Defensa Comercial. La convocaremos oportunamente.

SEÑOR MAHÍA (José).- Propongo convocar al director de Macroeconomía del Ministerio de Economía y Finanzas.

SEÑORA PRESIDENTA.- Así se procederá.

(Ingresan a sala representantes de la Cámara Nacional de Comercio y Servicios del Uruguay y representantes de la empresa Equifax S.A.- Clearing de Informes)

——La Comisión tiene el gusto de recibir a una delegación de la Cámara Nacional de Comercio y Servicios del Uruguay, integrada por los doctores Claudio Piacenza y Diego Yarza y por la economista Ana Laura Fernández, y a una delegación de la empresa Equifax S.A.- Clearing de Informes, integrada por el señor Pablo Silveira, la doctora Carla Barboza, la señora Agustina Navarro y el doctor Martín Pesce.

Han sido convocados para dar opinión sobre el proyecto de ley que estamos considerando: "Información de la actividad comercial o crediticia de usuarios, consumidores o contribuyentes.- Modificación del artículo 22 de la Ley Nº 18.331".

SEÑOR PIACENZA (Claudio).- Soy gerente secretario de la Cámara Nacional de Comercio y Servicios del Uruguay.

Venimos en representación de ciento veinticuatro gremiales sectoriales que tienen relevancia en todo el interior del país, también en Montevideo. Consideramos de vital importancia este tipo de proyectos como herramienta en la toma de decisión de los empresarios, tanto grandes como pequeños. Entendemos que esta herramienta, que no es moderna, si bien tiene sesenta años en actividad, tiene un éxito realmente impactante. A veces, nos preocupa que estos proyectos tengan una connotación política cuando en los hechos son realmente una herramienta comercial.

Hacemos hincapié en que esta herramienta es muy aceptada en el comercio, tanto grande como pequeño.

SEÑORA FERNÁNDEZ (Ana Laura).- Soy asesora económica de la Cámara Nacional de Comercio y Servicios del Uruguay.

Estuvimos analizando los tres puntos relevantes que se introducen como modificaciones en este proyecto. Con relación a introducir una notificación, hay algunos aspectos que generan duda. El doctor Yarza se referirá a esto más adelante.

Me voy a referir al segundo punto, es decir, a la reducción del período. En una primera lectura, uno puede pensar que cinco años quizás sea un plazo medianamente largo. De todas formas, para la reducción de ese plazo nos gustaría que hubiera alguna justificación en cuanto a por qué pensamos en una reducción de uno, dos o tres años. Estuvimos hablando con la gente de Equifax S.A. sobre el ciclo económico de las personas. Es importante que esto sea tenido en cuenta a la hora de definir la amplitud de la permanencia en el clearing, luego de cancelada la deuda, ya sea en uno, tres o cinco años, pero entendemos que debe haber una justificación detrás de la determinación de ese período.

Respecto al tercer punto -que para nosotros es relevante- entendemos, desde la cámara, que las deudas generadas en el sector público deben permanecer en los datos del clearing, dado que al comerciante, que es el que utiliza esta herramienta, no le interesa dónde se genera la deuda sino la historia crediticia de esa persona. Creo que no debe haber una discriminación entre sector público y sector privado.

SEÑOR YARZA (Diego).- Voy a referirme a algunas interrogantes que nos surgieron en cuanto a la redacción dada por este proyecto de ley.

El artículo 1º, que refiere a la notificación previa al interesado por parte de las entidades administradoras de información, nos plantea ciertos problemas en cuanto a quién verdaderamente debe realizarla. ¿Debe ser la empresa o prestador de servicios, o el acreedor de la deuda? No es un tema menor.

El segundo aspecto ligado al anterior es quién debe afrontar el costo de realizar dicha notificación. Al parecer, quien está más vinculado con la deuda, quien tiene los datos y las facilidades para obtenerlos es el acreedor.

También nos preguntamos cuáles serían los medios hábiles para realizar dicha notificación, qué medios se van a utilizar. Puede ser el telegrama colacionado, medios electrónicos, un sms, un mail, un aviso impreso en facturas, que se permita una publicación gratuita en el diario oficial. Hay cantidad de opciones.

Por último, ¿cuáles son las consecuencias de esa notificación? ¿Qué sucede si no se cumple con la finalidad encomendada? ¿Qué pasa si el deudor hizo un cambio de domicilio y alega una nulidad en base a que no habita más en ese lugar? Entonces, algo que parece ser una herramienta también es un arma de doble filo, porque el deudor podría defenderse de su propio incumplimiento.

En cuanto al artículo 2º, que establece el plazo de diez días hábiles para presentar el recurso, me da la impresión que fue pensado más en el ámbito público que en el privado, porque se utilizan expresiones para recursos que, generalmente, se dan luego de que se notifica una resolución. Estamos hablando de recursos administrativos. También se hace referencia al área de defensa del consumidor. Pero aquí estamos en el ámbito privado

Quizás no es bueno incluir en estos temas al Área de Defensa del Consumidor porque habría que ver verdaderamente quién es el consumidor. En realidad, el servicio se presta a los clientes, a quienes les sirve tener un historial de cumplimiento o incumplimiento de las personas con las que van a negociar, dar facilidades o créditos.

Además, como para sortear este obstáculo y no entrar en detalles de decir quién se puede hacer cargo, si se puede impugnar mediante un recurso administrativo, si tiene que ser el Área de Defensa del Consumidor, creo que ya hay herramientas legales, como puede ser la acción de habeas data, que es específica en este aspecto de datos personales. Se trata de un procedimiento abreviado para aquel que quiera impugnar. También hay ejemplos de procedimientos abreviados, ya sea en lo que tiene que ver con las relaciones de consumo o de otras índoles, como puede ser en los procedimientos laborales. Son herramientas que se pueden utilizar para evitar confundir el ámbito público con el privado.

Con respecto al artículo 3º, que habla de la cancelación por el plazo de un año, como decía la economista Ana Laura, Fernández, nos parece que cinco años es mucho pero un año, quizás, es muy poco, porque esos datos le sirven al comerciante. A lo mejor, se puede justificar en un ciclo económico que tengan las deudas comerciales, a fin de dar objetividad a ese plazo, que hoy día no tiene.

En cuanto al último punto, relativo a la prohibición hacia los organismos públicos de registrar deudores, nos parece que tenemos que velar por la transparencia de las obligaciones comerciales. Si dejamos fuera de estos registros a las personas que tengan deudas con el Estado se crearía una desigualdad en el trato de las deudas comerciales, dependiendo de quién sea el acreedor, lo que no nos parece bueno con relación a la finalidad que persigue este proyecto.

Tampoco nos parece del todo correcto que las personas físicas y las personas jurídicas queden reguladas por lo que establece este proyecto si es que se convirtiera en ley, que se les aplique la ley vigente y a los organismos públicos otro criterio, ya que ante el mismo concepto, que son deudas comerciales y crediticias, se aplicaría un criterio distinto, dependiendo del sujeto. Sinceramente, no nos parece adecuado que se establezca algo así.

Esta es la posición de la Cámara Nacional de Comercio y Servicios del Uruguay.

SEÑOR SILVEIRA (Pablo).- Antes que nada quiero agradecerles por habernos invitado a discutir este proyecto de ley presentado por el diputado Abdala.

Es bueno traer a colación que Equifax S.A.- Clearing de Informes opera en Uruguay desde el año 1954. A pesar de la regulación de las leyes que protegen los datos personales, siempre tuvimos políticas de autorregulación para cuidar el balance entre los otorgantes de crédito, que utilizan este tipo de información, y los consumidores.

Nosotros abogamos en todos los países por un sistema de informes crediticios de alta calidad, como fundamento de una economía eficiente y productiva. Me voy a centrar en cuatro puntos que creo que son importantes. Luego, voy a ceder el uso de la palabra a Martín Pesce que es nuestro asesor, especialista y experto en ley de protección de datos personales, para que complemente nuestra visión, junto con Carla Barboza y Agustina Navarro.

Es bueno resaltar que existen otros bureau de créditos u otras fuentes de información que utilizan tanto clientes de la Cámara o de Equifax S.A.- Clearing de Informes para evaluar el otorgamiento de un crédito o de un servicio que suponga el compromiso por pagarlo a futuro. Entendemos que en la exposición de motivos hay cierta animosidad frente al Clearing de Informes; por tanto, queremos comunicar que hay otros bureau que operan en Uruguay, y es importante que conozcan su opinión. Para citarles algunos, en el interior está Infocred, que opera en el litoral del país; Infocheck, que brinda información comercial y crediticia supeditada a temas de cheques; Lideco para empresas y la central de riesgo crediticio que también es una fuente de información pública, en donde las empresas que otorgan créditos la utilizan como un patrón para evaluar a la persona que está solicitando ese producto en ese momento.

Nosotros queremos brindar aportes a esta ley y nuestra visión, en base al conocimiento que tenemos de la industria, de trabajar con más de 3.500 clientes, en cuanto a lo que puede llegar a significar el efecto de la notificación. Por supuesto que estamos de acuerdo con las exposiciones que han realizado otros invitados junto con la Cámara, en cuanto a que debería hacerlo el acreedor, ya que es quien mantiene la relación con el eventual deudor o persona en situación de incumplimiento de pagos. Es sabido que en los bancos -por citar una de las empresas en las que es característico este tipo de servicios- existe la obligación por contrato de informar de una mudanza y notificar el lugar para recibir del estado de cuenta. Esto muchas veces no se hace, y se trata de personas hasta con cajas de ahorro o depósitos en ese banco. Imagínense que a un deudor se le exija tener actualizado su domicilio para eventualmente ser notificado. Seguramente, eso no sucederá. Este es un punto para trabajar. Por supuesto que si esto se traslada a lo que es el bureau de crédito o la obligación de notificar el traslado, como está dentro de la cadena de otorgamiento hace que se encarezcan los créditos, desfavoreciendo la base de la pirámide en términos socio- económicos. El que termina pagando más es el que tiene menos dinero o más necesidad de este tipo de crédito. Luego voy a poner un ejemplo para especificar cómo se relaciona toda la cadena desde un punto al otro y por qué agregar costos en la cadena termina significando créditos más caros.

Por supuesto que cuando a uno se le exige que notifique a otros bureau los clientes van a tener que avisarles a todos los que operan, lo que serían una tarea sumamente engorrosa porque las personas se mudan, no dejan información de contacto, menos aún para este tipo de propósitos.

Desde el punto de vista del uso de este tipo de servicios por parte del Estado con las empresas públicas manifestamos nuestra honda preocupación. Dicho de otra manera, se genera una asimetría de información. Luego Martín Pesce va a complementar esta postura. De todas maneras, traigo a colación algunas situaciones que se pueden dar. Todos sabemos que hay discusiones relativas a la intendencia. Cuando se lee un informe desde el punto de vista crediticio para evaluar una persona se es muy prudente con la información. Desde el punto de vista del otorgamiento de crédito, un incumplimiento con un ente estatal o con un actor privado de un préstamo o de una obligación se trata de manera diferente. Por supuesto que no podemos subestimar el comportamiento que puede llegar a tener la población si los deudores, ante cambios regulatorios, se ven favorecidos porque el Estado no utilice más este tipo de instrumentos. Hay mucha creatividad, desde el punto de vista del comportamiento, a la hora de introducir cambios regulatorios que pueden afectar a las personas y estas pueden elegir.

Si se remontan a la crisis de 2002, que fue un aprendizaje muy fuerte, existían bancos que se conocían como "los bancos vivos" y otros como "los bancos bobos". Los bancos vivos tenían acciones persecutorias más fuertes con los deudores, en términos de registrarlos, eventualmente, como categoría cinco en la central de riesgo, y los bancos llamados bobos eran los que prestaban plata a gente que tenía complicaciones para pagar y no hacían absolutamente nada para cobrarle. Entonces, había una elección por parte del beneficiario del crédito de hacia quiénes pagar. Perfectamente eso se puede dar en esta situación. La base de datos tiene que ser lo más absolutamente comprensible de todas las obligaciones de las personas, porque permite tomar mejores decisiones, más informadas.

Desde el punto de vista de la duración no presenta cambios en el registro de incumplimiento -se encuentra más o menos en el período de cinco años adicionales-, pero sí una intención de reducir el plazo de las cancelaciones de los incumplimientos de cinco años a uno. El punto es importante porque los ciclos económicos de una persona por lo general abarcan diez años. En el Uruguay ha sucedido eso. Evaluar a una persona crediticiamente tiene varias aristas. La cancelación con atraso es un dato que se toma como positivo, a la inversa de lo que uno piensa porque, independientemente del motivo que le haya llevado a ese

incumplimiento, honró su deuda. De alguna manera, eso es tomado en cuenta y no penalizado como si esa información no existiera.

Al respecto los libros de economía son bastante ejemplificantes en el sentido de la simetría de la información. Si uno tuviese dos autos idénticos que valen US$ 10.000, del mismo año y del mismo modelo, y uno de ellos presenta vicios ocultos por US$ 4.000, uno de ellos vale US$ 10.000, pero el otro US$ 6.000. Pero si no contáramos con esos datos, la probabilidad indicaría que el 50% de los autos tiene algún problema y el precio del mercado del que vale US$ 10.000 pasaría a US$ 8.000, y el que cuesta US$ 6.000 pasaría a US$ 8.000. Tener información permite tomar mejores decisiones. Pasa exactamente lo mismo en este tipo de situaciones. Entonces, los plazos de permanencia, trabajar con el Estado, encarecer el otorgamiento de crédito desde el punto de vista de las notificaciones tiene un efecto directo en la cadena de valor de este tipo de servicios. Quizás un espíritu loable, como es proteger al consumidor, que es uno de los principales valores que defendemos dentro de Equifax, pueda estar atentado con esta iniciativa si no se toma en cuenta toda la cadena del otorgamiento de crédito.

SEÑOR PESCE (Martín).- Simplemente quiero reafirmar un concepto que seguramente habrán escuchado en otras comparecencias. Invitamos a los sectores del mercado, que son los que usan esta herramienta. El concepto que se maneja a nivel global es bastante sencillo: cuanta más información menores riesgos, y menor riesgo significa menores tasas. Entonces, la reflexión inicial es que por supuesto que los regímenes jurídicos y las disposiciones vigentes están para ser mejoradas, y es muy loable que se esté debatiendo si cabe la posibilidad de hacer mejoras. Cualquier modificación por mínima que parezca puede llegar a tener efectos en el mercado. Acortar un plazo -como decía el presidente de la Cámara de Comercio- puede significar tener más información en el mercado y tomar decisiones más injustas e incluso perjudicar a los sectores de la población con menos capacidad de hacer un crédito, porque muchas veces no tienen una carta de presentación, como puede ser un ingreso formal o una garantía. Su mejor presentación es tener un historial crediticio y cuando acortamos la información -esto es algo que a nivel global está laudado- lo que se perjudica es el acceso al crédito, a la bancarización, la inclusión financiera y, sobre todo, a los sectores con menos posibilidad de acreditar ingresos o garantías. Inclusive, para dar un crédito muchas veces por el monto que se solicita, no se invierte en una investigación sobre el historial de esa persona y es muy relevante y eficiente tener una base de datos centralizada, profesional y que maneje la información, simplemente, de modo objetivo.

Quiero dejar sentado -seguramente los señores diputados conocen cómo funciona- algunos conceptos de qué no hacen las bases de datos de informes comerciales, los bureau de créditos -uno es Equifax, pero hay otros en Uruguay. Una cosa que no hacen es dar conceptos de valoraciones sobre la información. Simplemente se remiten a recibir acreedores y poner la discusión de mercado de forma rápida en tiempos reales y eficientes que el mercado necesita. Por supuesto que no decide a quién otorgar un crédito y a quién no. Eso es un resorte exclusivamente de los acreedores que van a leer esa información y a tomar la decisión, de acuerdo con sus propias políticas de créditos, de dar o no un crédito. Un mismo registro de información puede ser leído de una manera por una empresa y de otra manera por otra. Tampoco deciden quién es registrado y quién no en la base de datos de informes comerciales. Eso es exclusivo de los acreedores

Quiero mencionar por qué en el mundo se permite el manejo de información; hay un interés general de que la economía tenga disponible esta información, por supuesto, bajo las garantías que la ley hoy vigente otorga. Se dice que el acreedor es dueño de la información, por eso la puede comunicar y que le hace bien a la economía tener la información de cuáles son las deudas.

Otra cosa que no hace es asignar calificaciones de riesgo o hacer comentarios sobre la persona. Simplemente se dedican a registrar la información, procesarla, unificarla y ponerla a disposición del mercado.

En el artículo 2º del proyecto se plantea la posibilidad de una especie de procedimiento recursivo. Entiendo que lo que está buscando ese artículo es dar al individuo una herramienta para controlar la información y corregir si existió una situación que no es justa, porque lo que es clave en materia de informes comerciales es la veracidad de la exactitud. Cada uno de los individuos tiene derecho, en materia de informes comerciales, a que la información de cada titular sea exacta y veraz. Creo que eso es lo que el artículo 2º del proyecto quiere reflejar. Quiero comentar -seguramente lo saben los señores diputados- que existe la ley de protección de datos personales. Se trata de una ley muy moderna que, incluso, mereció que Uruguay haya recibido de parte de Unión Europea en el año 2012 la nota de adecuación. La Ley Nº 18.331 sobre protección de datos y

habeas data colocó a Uruguay entre los pocos países de latinoamérica con un sistema muy garantista y proteccionista, al punto tal que recibió la nota de adecuación de la Unión Europea, que analizó el articulado de la norma y concluyó que están dadas las garantías, precisamente respecto al control que la ley trata de dar a los individuos. ¿Qué hace la ley de datos personales? Le da un control a cada individuo sobre su información, a fin de que cada uno sepa si está bien o mal la información. En ese sentido, quiero dejar sentado que los artículos 14 y 15 de la ley vigente prevén el derecho de acceso gratuito a la persona -simplemente acreditando la identidad- de presentarse ante cualquiera que maneje información, incluyendo una base de datos de informes comerciales o cualquier empresa, y solicitar el acceso a sus datos, la rectificación de la información, la supresión e incluso la actualización en los casos que corresponda. Quien recibe dicha solicitud tiene un plazo de cinco días hábiles para contestar, para dar la información, para proceder a lo solicitado, para dar las explicaciones por los medios que el titular del dato decida -sea por escrito o por mail- o para explicar los motivos de por qué no se accede. Incluso, si la persona no recibe esa respuesta o si no está conforme tiene la tutela jurisdiccional. Es decir, existe la acción de habeas data; un proceso sumario parecido a una acción de amparo. El juez que recibe la solicitud, en el marco de la ley de datos personales, tiene tres días para citar audiencia. La parte denunciada tiene la oportunidad de la audiencia y se decide a las veinticuatro horas. De manera que en una semana tiene resuelto el tema. Por suerte, nuestra experiencia -hemos podido participar de algún proceso en nuestra calidad de abogados- nos dice que eso funciona y que los jueces cumplen con el procedimiento. Sé que la sesión pasada concurrió la Unidad Reguladora de Protección de Datos Personales, que es un organismo que depende de la Agesic, muy activo, con mucha presencia y que funciona muy bien y, además, recibe cualquier tipo de denuncia y la tramita de forma inmediata en caso de que cualquier individuo crea que exista una información que no es correcta.

La reflexión y aporte que quiero hacer es precisamente dejar sentado que la regulación tal como está otorga garantías, es proteccionista, es reconocida mundialmente. Inclusive, los plazos que en Uruguay se dan de cinco días para contestar son los más breves. En Europa son diez días y en otros países de Latinoamérica veinte.

Como forma de aporte a este debate pongo este tema sobre la mesa. Con respeto al resto, me remito a lo ya expresado, tanto por la Cámara como por Pablo Silveira.

Por supuesto que estamos a disposición. Creo que es una buena instancia para conversar sobre este tema.

SEÑOR ABDALA (Pablo).- Quiero agradecer la comparencia, tanto de la Cámara de Comercio como de la empresa Equifax que han venido a hacer un aporte muy importante e interesante sobre este tema que estamos analizando. Quiero agradecerles el talante, el tono y el estilo, porque me parece que lo hicieron con un sentido muy constructivo.

Debo ser absolutamente honesto: me preocupó una afirmación inicial del doctor Piacenza en cuanto a que la importancia de estos sistemas es muy delicada. Eso lo compartimos todos. Él trasmitió algo así como que le preocupaba la injerencia de la política. Yo soy corredactor de este proyecto y francamente puedo decir que el propósito no es hacer política menor. Simplemente, el propósito es hacer una aporte, compartible o no, para mejorar la situación actual, lo que está dentro de las competencias del legislador. Me parece necesario hacer esta aclaración.

Por otro lado, aquí se han hecho referencias muy diversas con relación a muchos aspectos, muchas compartibles; otras no tanto. Yo no voy a abrir un debate ni con la empresa ni con la Cámara de Comercio, por lo que nos sugería, con acierto hace un rato, el diputado Pablo González: estas cosas las tenemos que discutir entre los pares que somos los legisladores, por supuesto escuchando a la sociedad y a los sectores interesados, dándoles la debida importancia a los planteamientos que vienen a formular al Parlamento, naturalmente siempre apuntando al interés general, porque en este tema, como en tantos, las visiones, las sensibilidades y las opiniones no son totalmente coincidentes entre los distintos protagonistas de un mismo tema. El proceso que venimos transcurriendo con relación a este proyecto de ley ya lo ha dejado de manifiesto en dos sesiones, porque hemos escuchado opiniones contradictorias entre lo que se ha sostenido hoy y lo que se sostuvo, por ejemplo, por parte de la Dirección General de Comercio, nada menos, de parte del Área de Defensa del Consumidor en la sesión anterior.

He tomado algunos apuntes sobre aspectos que me parece que, por lo menos en lo personal, en la medida en que esto avance, será necesario considerar.

Con relación a la reducción de los plazos, el asesor letrado de la Cámara de Comercio expresó recién que debe realizarse con mucho cuidado -lo comparto- y que el mantenimiento de la obligación durante cinco años, aun después de la cancelación, puede considerarse excesivo; lo dijo y estoy de acuerdo con ello. Tanto es así que por eso estoy promoviendo una modificación. Manifestó que un año podría ser una reducción exagerada o un plazo demasiad exiguo; tomo nota de ello y, por supuesto, será reconsiderado.

En cuanto a lo que prevé el artículo 2º, ya nos habían advertido en la sesión anterior -particularmente, el doctor Rotondo- algo que ha sido reiterado hoy por los distinguidos juristas que comparecen en la Comisión: no estamos en el ámbito del derecho administrativo y, por lo tanto, no correspondería un recurso, porque no hay acto administrativo. Es verdad; creo que debería revisarse ese aspecto. En la sesión anterior, la directora Osimani planteó una alternativa -que, en lo personal, me parece muy estimulante-: sustituir el recurso por una acción en beneficio del consumidor frente a una circunstancia de presunto daño o perjuicio, acción que podría incoarse ante la Unidad Reguladora y de Control de Datos Personales o ante el Área Defensa del Consumidor, más allá de que existan otras vías. Este es un tema que habría que analizar. Esa fue la propuesta que nos hizo, concretamente, el Área de Defensa del Consumidor.

También quiero dejar constancia de que aquí no hay ningún móvil de animosidad con relación a Equifax-Clearing de Informes o algo que se le parezca. Ese no es el propósito. En todo caso, el propósito se persigue sobre la base de algo que todos compartimos. Digo esto porque me parece que, a veces, se centra mal el debate. Aquí nadie ha cuestionado la existencia de estos sistemas de información; todos hemos reivindicado la necesidad imperiosa de que existan, y soy el primero en hacerlo. Por lo tanto, el proyecto no propone su eliminación, su abolición ni una restricción. Simplemente, propone -compartible o no; en el acierto o en el error- determinados aspectos vinculados con dar garantías a los consumidores sobre la base de un problema, que es real. Los que nos visitaron la semana pasada dijeron, con mucha claridad, que ha habido denuncias, que se miden por cientos -la mayoría de las cuales tuvieron asidero y fueron reconocidas por la autoridad, tanto ante la Unidad Reguladora y de Control de Datos Personales como ante el Área Defensa del Consumidor-, de situaciones de consumidores que fueron incorrectamente inscriptos en estos sistemas. Se me dirá que puede ser una cantidad marginal o un aspecto tangencial, que no es la situación o la suerte que corre la enorme mayoría de los deudores; puede ser. Pero me parece que, de todas formas, estamos hablando de compatriotas que tienen derecho a que el legislador vele por la plena vigencia de sus garantías, naturalmente, desde una perspectiva del interés general y sin afectar -no soy partidario de hacerlo-, la normal aplicación y ejecución de este tipo de sistemas -no digo el funcionamiento regular del comercio-, que son absolutamente necesarios. Estoy en contra de estimular o proteger al mal pagador; estoy a favor de proteger al buen pagador. No obstante, también estoy de acuerdo en proteger a aquel que eventualmente sufre un perjuicio indebido, en esta situación o en cualquier otra.

Reitero: no hay animosidad contra Equifax- Clearing de Informes, pero convengamos que esta empresa, no quiero decir que actúa en un contexto de falta de transparencia, pero sí que trabaja sin que se tenga información suficiente sobre ella en la comunidad, ni siquiera en el sistema político. Nosotros no teníamos mucha información de cómo funcionaba ni cuál es la relación que tiene con los poderes públicos. A partir de la presencia, la semana pasada, tanto de la Unidad Reguladora y de Control de Datos Personales como del Área Defensa del Consumidor, constatamos que esta empresa ha incurrido en determinados comportamientos que han merecido sanciones por parte de la autoridad regulatoria. Traje a colación esto, porque me enteré, casualmente, de la sanción que oportunamente se le impuso a la empresa con relación a una comercialización indebida de la base de datos de la empresa OCA -está en las actas-, lo que fue ventilado en el ámbito jurisdiccional, dando lugar a una sentencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, desestimando la pretensión de Equifax- Clearing de Informes. A raíz de eso se nos dijo que ese no era el único caso -lo expresó el doctor Rotondo-, que ya se habían aplicado sanciones similares por otros episodios, que no conozco; en algún momento, nos mandarán esa información…

SEÑORA PRESIDENTA.- Quiero saber si va a realizar alguna pregunta a la delegación.

SEÑOR ABDALA (Pablo).- No. Simplemente, estoy aclarando aspectos que hacen a comentarios que hizo la delegación. Solo estoy dejando una constancia. Estoy en mi derecho, creo.

SEÑORA PRESIDENTA.- Así es.

SEÑOR ABDALA (Pablo).- El doctor Rotondo, de la Unidad Reguladora y de Control de Datos Personales, nos dijo que además de esas sanciones, tuvieron varios sucesos con esta empresa. No sé qué alcance tiene esto; no pretendo extender juicios de ningún tipo ni hacer valoraciones, porque no tengo los elementos para ello. Señalo esto simplemente como un aspecto que me parece que está indicando que esta empresa, que se vincula con la vida cotidiana de tantas personas, de miles de ciudadanos, en su comportamiento habitual, en sus relaciones de consumo, en su actividad comercial, debería ser un poco más conocida por los consumidores, que muchas veces no saben adónde dirigirse, y por el sistema político, porque muchos de nosotros nos hemos venido a enterar de muchos de estos aspectos a partir de planteos como esta iniciativa o similares.

SEÑORA PRESIDENTA.- A efectos de ordenar el debate, diré lo siguiente. Evidentemente, hay algunas consideraciones que no validarían comenzar a debatir, porque, en definitiva, no estamos juzgando a la delegación ni las características de quienes concurrieron a la Comisión. Lo que hizo el señor diputado Pablo Abdala fue dejar una constancia.

Continuaremos con la ronda de preguntas a la delegación.

SEÑOR GONZÁLEZ (Pablo).- Comparto plenamente el rol que tienen estos registros en dinamizar la economía. Ahora, la economía tiene ciclos y es bueno que se determinen plazos en los registros, porque, de esa manera, podremos ayudar a fomentar la economía a partir de reincorporar al mercado a aquellas personas que tienen otras posibilidades económicas, que no tuvieron cuando estaban en un ciclo malo. Por eso, creo que la determinación de los plazos es muy importante.

Por otra parte, hay aspectos jurídicos a tener en cuenta, porque si las deudas civiles tienen un plazo de cuatro años, no se puede tener a las personas en un registro que les impide el acceso al crédito por un plazo que exceda esos cuatro años. Más allá de que solo se trata de información, muchas veces esta se convierte en un obstáculo insuperable para mucha gente que queda condenada, a partir de un problema financiero, a una especie de muerte civil. Esto es lo que está sucediendo en nuestro mercado.

Entonces, creo que se debe buscar un equilibrio entre dinamizar el mercado y generar condiciones para el crédito y reincorporar a aquellas personas que en algún momento tuvieron algún inconveniente con la parte crediticia. Este es el desafío que tenemos.

En ese sentido, el proyecto que presentó el señor diputado Pablo Abdala pone sobre la mesa este tema, que no es político partidario; forma parte de la realidad. Todos los días nos encontramos con este tipo de situaciones. Inclusive, lo vemos cuando estamos tratando aspectos públicos. Por ejemplo, hay gente que va a recibir el beneficio del subsidio del alquiler, pero lo ve mermado porque tiene una deuda de un grabador del año 2002; por lo tanto, tiene una doble condena: tiene la deuda y, además, verá mermado su subsidio para el alquiler. Entonces, tenemos que racionalizar ese marco.

Sin duda, este no es un problema que deba resolver la empresa, pero sí nosotros, que tenemos la responsabilidad política.

Realmente, creo que es bueno que la persona tenga su historia crediticia como un elemento para validar ante futuras operaciones, pero debería presentarse por voluntad de la persona. Me parece que el mercado puede manejar un plazo razonable para el registro de la historia crediticia de cuatro o cinco años, pero la persona podría avalar que se vuelque un plazo mayor; eso sería por voluntad de la persona.

Sí me preocupa que este manejo de datos esté en manos de una empresa que está en el derecho privado -ya lo dije, pero quiero reiterarlo ahora, que estoy frente a esta empresa- y que el Estado tenga muy pocas herramientas para proteger la información de las personas que están en ese registro. Quiero decir esto con total sinceridad, sin generar cuestionamiento alguno a la empresa, porque no lo tengo. Sí tengo esa preocupación. Como representante nacional, tengo la obligación de trasmitir la preocupación que me genera este banco de información, máxime en estos tiempos en los que la información es un producto más y está en las reglas del mercado poder operar esa información. Se debe mantener el equilibrio y marcar los límites para poder proteger a nuestros ciudadanos en el sentido de incorporar a la mayor cantidad de uruguayos al mercado.

SEÑORA PRESIDENTA.- Esta presidenta tomó las consideraciones que hizo el señor diputado en sala, en ocasión del tratamiento del anterior proyecto de ley; ahora, evidentemente, no hizo uso del mismo criterio, por lo que cambiamos las reglas propuestas. No me lo sugirió para este proyecto de ley.

Pretendía mantener el mismo criterio que mantuvimos en ocasión del tratamiento anterior.

SEÑOR PASQUET (Ope).- Agradezco a nuestros visitantes la información y las opiniones que han dado. Simplemente, quiero hacer dos preguntas, que -con todo derecho- los representantes de la empresa podrán contestar o no, según les parezca. Quiero saber cuántos deudores morosos están inscriptos hoy en el Clearing de informes, en carácter de tales y cuántas inscripciones se asientan en su registro cada mes.

SEÑOR MAHÍA (José Carlos).- A modo de constancia, quiero decir que es bueno que se debatan estos asuntos; en definitiva, es buena cosa que el sistema político mire atentamente esta clase de fenómenos cuando hay una cuestión instalada.

Simplemente, quiero expresar que hay algunas afirmaciones que se han formulado que he compartido, pero otras, no. No obstante, en aras de lo que se propuso hace un rato y a efectos de no ser quien entre en polémica, no voy a entrar a discutir sobre afirmaciones de mis colegas; si lo hiciéramos, iríamos en contra de lo que se planteó aquí, hace un rato.

SEÑOR SILVEIRA (Pablo).- En cuanto a lo que dijo el diputado Pablo González, trataré de explicar cómo está armada la cadena y por qué se es muy prudente a la hora de evaluar el historial crediticio de una persona. Volviendo a las palabras del doctor Pesce, a veces, esta es la única carta de presentación que tienen las personas de bajos recursos. Entonces, es muy importante el rol del analista del crédito en cada una de las empresas que utilizan esta información. Es decir, hay personas que en el año 2002, por una situación de crisis del país, dejaron de honrar sus deudas, y eso es considerado en cada análisis del crédito. Eso no es determinante; eventualmente, los clientes tienen sus propias políticas de otorgamiento de crédito y evalúan con esa información a la hora de tomar sus decisiones.

Nosotros tenemos cierta autorregulación, que no está enmarcada en la ley. Nosotros no aceptamos deudas que tengan una antigüedad que hayan sido generadas hace más de ocho años; es una autorregulación nuestra, que tenemos como compañía. Hoy en día no existe ninguna deuda que haya sido originada en el año 2002. Eso supondría que nos estarían utilizando como una herramienta para incluir a la gente después de que no pague; ese no es el espíritu. De alguna manera, tal vez sea importante que sometan a discusión este aspecto para que sea tenido en cuenta por parte de las bases de datos que utilizan información crediticia o que registran incumplimiento; hoy en día, eso no está contemplado en la ley. ¿Qué antigüedad? Consideramos que es razonable establecer un plazo de ocho o diez años.

En cuanto a esa connotación negativa que tenemos con relación a la muerte civil, estamos empezando a trabajar para generar mayor conocimiento de nuestra actividad. En Montevideo, tenemos oficinas -por supuesto, uno accede a la página web y perfectamente sabe dónde queda la oficina, dónde es la atención al público, el horario- y siempre los recibe una persona, en dieciséis puntos del país. Damos acceso a la información y, de alguna manera, brindamos las garantías del cumplimiento de la Ley Nº 18.331.

¿Podemos hacer más? ¿Debemos hacer más para informar sobre nuestra actividad? Sí, pero nosotros somos muy precavidos a la hora de salir a desmentir cosas que, a veces, surgen en la prensa o en cualquier medio, que no hablan correctamente de nuestra actividad. Somos muy celosos de que la utilización de la información sea correcta, porque después se generan esos perjuicios sobre nuestra actividad, que eventualmente hace que tomemos decisiones incorrectas. Queremos informar, hasta el cansancio, cómo hacemos las cosas y cuál es nuestro proceder.

Estaremos encantados de recibirlos en cualquier ámbito para que conozcan cómo operamos y cómo hacemos para que más de los tres mil quinientos clientes que tenemos utilicen la información de manera correcta. No es lo mismo una evaluación de una historia de crédito de una persona que tuvo una situación particular en el año 2002, en el año 2007 o en el año 2011, o ahora, cuando la economía está empezando a tener algunos

desafíos desde el punto de vista del cumplimiento de las obligaciones. Eso siempre se toma en cuenta. Es lo que los clientes miran con mucho detenimiento cuando se encuentran con ese tipo de situaciones.

Yo soy uruguayo, al igual que los presentes en esta sala y que los cuatrocientos o quinientas personas que están directa o indirectamente relacionadas con la operación de Equifax- Clearing de Informes. Algunos de los empleados hace más de treinta y cinco años que están trabajando en la empresa. De alguna manera, ellos son los pilares de la utilización y del funcionamiento de este sistema.

Por otra parte, tenemos beneficios como privados, que de alguna manera constituyen una ventaja. En ese sentido, Uruguay recibió una suerte de condecoración por las leyes de protección laboral, que hace que hoy en día la firma esté evaluando brindar servicios desde Uruguay a varios países de Latinoamérica. Por más que se apliquen pequeños cambios a la ley, eso puede significar un retroceso en algunas de las inversiones que estamos planificando hacer en el país y puede afectar de manera directa o indirecta a todos los actores de la economía. Entonces, esto puede tener implicancias muy importantes; a veces, no es tan fácil ver la afectación que se puede producir con modificaciones de este estilo.

En cuanto a los plazos de cancelación, a pesar de que la ley nos permite tener una cancelación durante cinco años, nos autorregulamos en tres. Entendemos que por ahí debería establecerse el plazo, y está fundamentado estadísticamente. Esta no es la apreciación de una persona, a la que se le ocurrió poner tres años. No; utilizamos estudios estadísticos para reflejar el comportamiento crediticio de una persona y analizar cuánto tiempo se requiere la información para poder evaluarla objetivamente. Como bien explicó el abogado de la Cámara Nacional de Comercio y Servicios del Uruguay, esos datos que se esgrimen son los que se deben tener en cuenta para tomar este tipo de decisiones.

Respondiendo la consulta del señor diputado Ope Pasquet, las estadísticas de la base de datos indican que tenemos un registro de incumplimiento similar al de años pasados, que está en el entorno de los ocho mil. No tenemos datos estadísticos de cantidad de incumplimientos registrados, pero nuestra base de datos refleja que es similar a los que se presentan en los estudios económicos del Ministerio de Economía y Finanzas o a las tasas de morosidad que están representadas en el Banco Central. No es ni más ni menos que eso.

SEÑOR PESCE (Martín).- El señor diputado Pablo Abdala habló a partir de la información que recibe, pero muy respetuosamente quiero hacer alguna aclaración.

Equifax SA- Clearing de Informes tiene más de sesenta y un años trabajando en Uruguay; su historia es anterior a la regulación de datos personales, que data del año 2008. Hace un estricto cumplimiento de los derechos de cada una de las personas, porque esa es la base de su negocio: la transparencia y la accesibilidad de la información. A partir del año 2008, se creó la ley referida, que fue tomada con buenos ojos por parte de la empresa, porque da reglas claras para el mercado, para los usuarios del sistema, para los individuos y para la empresa. Durante estos años de vigencia de la norma, lejos de haber tenido gran cantidad de denuncias -están las memorias anuales publicadas en la página de la unidad reguladora, "datospersonales.gub.uy"; allí se pueden repasar la cantidad de denuncias discriminadas por sector: más del 60% tienen que ver con problemas de spam y de envíos de mail sin consentimiento-, Equifax SA- Clearing de Informes, ha trabajado muy de cerca con la unidad reguladora, que ha sido muy activa, a efectos de aunar criterios, porque se preocupa por cumplir con la ley. En ese sentido, hemos presentado proyectos a la unidad reguladora para conocer su opinión. Aquí se habló de cientos de sanciones, pero la única que se aplicó…

SEÑOR ABDALA (Pablo).- Yo no hablé de cientos de sanciones; hablé de cientos de denuncias ante el Área Defensa del Consumidor, que no son sanciones. Asimismo, hice referencia a que el doctor Rotondo habló de varias sanciones -está en la versión taquigráfica- y no solo de la que yo hice referencia con relación a la empresa OCA. Quiero ser muy cuidadoso; de lo contario, el día de mañana se podría interpretar que yo digo cosas que no tienen fundamento en la realidad.

SEÑOR PESCE (Martín).- Correctísima la aclaración.

A lo largo de todos estos años en los que la ley estuvo vigente, se recibió una sanción, que es la que se manifestó aquí. Esta se originó cuando la ley recién apenas había salido y tuvo que ver con algo que tenía relación con el artículo 22 de la ley y con la base de datos principal, que es la de informes comerciales. Con

muchísimo gusto, puedo traer a esta Comisión toda la información y los antecedentes. No ha habido ninguna otra sanción. Sí se han producido procedimientos de consulta y demás, pero en absoluto tenemos historial de sanciones. Reitero que ese fue el único caso, que, además, motivó -es importante que los señores diputados sepan esto- que se produjeran cambios en la ley. Esa sanción se dio por un problema estrictamente interpretativo. Equifax SA- Clearing de Informes tenía una interpretación del artículo 22 de la norma mencionada y la unidad reguladora tenía otra. Tan legítima fue esa discusión que motivó que en la ley de presupuesto del año 2010 se estableciera una modificación del articulado de la ley a efectos de aclarar esa situación. Por lo tanto, quiero dejar sentado que aquí no hubo una violación a la norma, sino simplemente una diferencia de criterio sobre cómo interpretarla, que derivó en una modificación legislativa. Eso demuestra claramente que no se estaba frente a un caso claro, sino ante un problema de interpretación de una regulación nueva.

Posteriormente, hemos estado trabajando muy de cerca con la unidad reguladora, preocupados por el cumplimiento y por la transparencia de las actuaciones.

Respecto a lo que el diputado Pablo González manifestó en cuanto a que sea voluntad de la persona presentar los datos, no debemos perder de vista que estos sistemas, que funcionan en el mundo, tienen una razón de ser: que el mercado funcione. Hay un interés general. Ninguna persona que tenga una deuda va a dar su consentimiento para aparecer en un buró de información, pero el mercado necesita esa información. La doctrina y la jurisprudencia, sobre todo los estudiosos de este tema -me refiero mucho al mundo, porque Uruguay tiene una regulación bastante nueva-, indican que en materia de informes comerciales el consentimiento no se necesita, porque está por encima el interés general de tener esa información. El derecho que tiene cada individuo es a tener una información veraz, actualizada, de manera de que sea evaluado de acuerdo con su real comportamiento comercial. Entonces, con mucho respeto por lo manifestado por el señor diputado Pablo Pérez, quiero decir que si vamos a ir a una postura de que sea la persona si puede decidir si presentar o no su historial crediticio, podríamos generar en el mercado una situación que además de apartarse de todas las reglas y criterios internacionales sobre este tema, en Uruguay podría generar un impacto muy grande.

Simplemente, quiero mencionar que estudios académicos de instituciones multilaterales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo han demostrado ampliamente el beneficio de un sistema de información crediticia para mejorar el acceso al crédito, la eficiencia del sistema crediticio y la estabilidad financiera. Hay amplia literatura en ese sentido. Esto no es algo que esté presente solo en Uruguay, sino que es una realidad a nivel mundial. Antes de que existieran estas bases de datos, los comerciantes estaban en una situación desfavorable. Cuando tomaban una decisión del crédito, no tenían información respecto a quién estaban otorgándolo. Lógicamente, eso complejizaba el sistema y encarecía la posibilidad de acceder al crédito.

SEÑOR GONZÁLEZ (Pablo).- Seguramente, no me expresé bien. Cuando dije que la persona debía extender una autorización para que se incorporara su historial en su totalidad, quise decir que se podría mantener el historial durante determinado plazo de tiempo -por ejemplo, de cuatro años; parece racional-, pero que a solicitud del ciudadano, se podría ampliar a todo el historial crediticio de esa persona. No estoy diciendo que para poder volcar información se deba tener autorización del ciudadano. Son dos cosas diferentes.

SEÑOR SILVEIRA (Pablo).- Quiero hacer una apreciación que tiene que ver con los plazos de permanencia.

Entre los años 2000 y 2010, hubo dos grandes ciclos económicos: uno de auge y otro de eventuales situaciones complicadas, que vivimos todos. Más allá de tener información sobre una persona durante diez años -con o sin consentimiento-, lo importante es evaluarla de manera objetiva para entender, en caso de otorgarle un crédito, si eventualmente se puede tener más costos por gestionarlo, por si se tienen que hacer gestiones en caso de que se atrase o contratar servicios a efectos de recuperar esa deuda. Eso es diferente a un historial crediticio que refleje durante diez años un comportamiento esperado, que de alguna manera no significará tener que agregar costos adicionales que lo encarezcan. Simplemente por eso es tan importante el plazo que se maneja hoy en día en la ley. Por supuesto, como se ha dicho, hay una especie de cotitularidad de los datos, en el sentido de que uno tiene sus datos personales, sus obligaciones y la empresa que otorgó el servicio también es cotitular de esa deuda, en cierta manera, porque está informado acerca de ella.

Otro aspecto que es importante reflejar es el siguiente. Nosotros, como compañía, debemos comenzar a generar el conocimiento y el beneficio de tener un historial crediticio. La mayoría de la población desconoce los beneficios de tener un historial crediticio, independientemente de lo que contenga. Cuanta más información, se toman mejores decisiones. Algo que cita la bibliografía a la que refirió el doctor Pesce es que cuanta más información se tenga, más fácilmente se eliminarán los falsos negativos o que se le niegue un crédito a la gente por falta de información. Siempre que exista más información -por supuesto que protegiendo los datos personales-, se van a generar mejores economías, mayores eficiencias y se tendrá más acceso a la inclusión social y financiera de los niveles socioeconómicos bajos, que es algo que todos queremos; de alguna manera, es saludable para el mercado uruguayo, máxime para nosotros, que somos un mercado pequeño.

SEÑORA PRESIDENTA.- Agradecemos a las dos delegaciones la exposición que realizaron en la Comisión.

(Se retiran de sala los representantes de la Cámara Nacional de Comercio y Servicios del Uruguay y de Equifax SA- Clearing de Informes)

——Siguiendo con el orden del día, con respecto al tratamiento del segundo punto: "Ley general de derecho internacional privado.- Aprobación", se acaba de repartir por secretaría el informe realizado por la comisión redactora. Si la comisión así lo entiende, oportunamente estaríamos en condiciones de continuar con el tratamiento del proyecto de ley no quedando pendiente ningún informe para ser diligenciado.

(Interrupciones.- Diálogos)

——Se levanta la reunión.